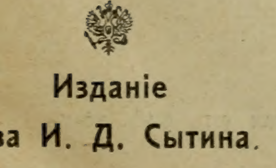
Современная Библіотека.

Проф. М. В. Довнаръ-Запольскій.

Зарожденіе министерствъ въ Россіи.



Изданіе
[...]за И. Д. Сытина.

Дозволено цензурою. Москва 26 августа 1905 года.

Типографія Товарищества **И. Д. Сытина**, Пятницкая ул., соб. домъ.
Москва.— 1906 г.

Зарожденіе министерствъ въ Россіи и указъ о правахъ Сената 8 сентября 1802 года.

I.

Въ 1802 году императоръ Александръ I писалъ своему другу и бывшему наставнику Лагарпу: „мѣра, о которой мы такъ часто говорили, въ полномъ дѣйствіи: министерство образовано и идетъ хорошо уже болѣе мѣсяца. Дѣла отъ этого пріобрѣли болѣе ясности и методы, и я знаю тотчасъ, съ кого взыскать, если что-нибудь идетъ не такъ, какъ слѣдуетъ". Въ такихъ выраженіяхъ молодой государь изъявлялъ свою радость по поводу учрежденія министерства. Эти слова очень знаменательны: они отмѣчаютъ собою цѣлый переворотъ, происшедшій въ правительственномъ механизмѣ. И переворотъ этотъ касался не одной только правительственной машины. Дѣло было не въ томъ, какія вновь созданы канцеляріи, реформа касалась не порядка, въ какомъ должны писаться меморіи, рапорты, доношенія и пр. Министерство—очень живое и гибкое учрежденіе. Оно сразу стало между массой населенія и высшей властью, и оно сдѣлалось не посредникомъ между ними, но передаточной инстанціей, канцеляріей, при помощи которой верховная власть могла непосредственно воздѣйствовать на массу. Дѣйствительно, среди нѣсколькихъ министровъ легко можно было найти ви-

новнаго, легко взыскать и еще легче найти въ немъ орудіе, гибкое и послушное, для проведенія своихъ желаній. Министръ, по опредѣленію нашихъ государствовѣдовъ, есть слуга своего государя, а потому теоретически личность безличная.

Такъ найдена была формула той идеи, надъ которой работали въ XVIII в., которую тогда искали, но не могли найти—главнымъ образомъ потому, что идея личнаго управленія не укладывалась на ряду съ коллегіальной формой, а послѣднюю не рѣшались поколебать изъ уваженія къ священной памяти Петра Великаго.

Дальнѣйшее изложеніе и будетъ имѣть цѣлью выяснить обстановку, въ которой зародились въ Россіи министерства, ихъ генезисъ, наконецъ, нашей задачей будетъ указать на то, какъ переходъ отъ коллегіальной къ личной формѣ управленія былъ принятъ въ современномъ обществѣ, какую будущность теоретики того времени рисовали вновь народившемуся министерству.

Въ русской исторической жизни, гдѣ общество, даже въ составѣ лучшей его части, не реагируетъ по вопросамъ, касающимся законодательныхъ измѣненій, гдѣ къ новой формулировкѣ законовъ относятся безучастно, не много можно найти моментовъ, когда общество являлось заинтересованнымъ въ законодательныхъ мѣропріятіяхъ. Однако первые годы правленія императора Александра I были какъ разъ такою эпохою. Тогда общественная мысль всецѣло была занята реформами, обсуждала ихъ, строила планы, высказывалась. Это была эпоха пробужденія. Немногочисленныя поэтому реформы этого короткаго періода, въ томъ числѣ и министерства, прошли среди преній и горячихъ споровъ, отзвукомъ которыхъ является рядъ

мнѣній и записокъ, поданныхъ Александру I или читанныхъ въ Сенатѣ, Непремѣнномъ Совѣтѣ или Неофиціальномъ Комитетѣ. Александръ I выражалъ свое нетерпѣливое желаніе реформировать „безобразныя изданія нашего управленія“, уничтожить „деспотизмъ нашего правленія“, – какъ онъ тогда любилъ выражаться, — и установить въ Россіи формы „истинной монархіи“ *). Около юнаго государя сплотились представители культурной части тогдашняго общества и администраціи. Но этотъ кругъ лицъ былъ весьма не однороденъ по своимъ взглядамъ и не ко всѣмъ Александръ I питалъ одинаковое довѣріе. Ближе всего къ государю стоялъ небольшой кружокъ его личныхъ друзей, съ которыми онъ, еще будучи великимъ княземъ, дѣлился своими впечатлѣніями и мечтами. Это были Н. Н. Новосильцовъ, графъ В. П. Кочубей, гр. П. А. Строгановъ, полякъ князь Адамъ Чарторыйскій. Этотъ кружокъ въ тогдашнемъ обществѣ получилъ названіе кружка „молодыхъ людей“, хотя молодость нѣкоторыхъ изъ нихъ весьма относительна. Кочубей, быстро сдѣлавшій карьеру въ царствованіе Павла, достигъ къ тому времени почти 33 - лѣтняго возраста, старше его былъ Новосильцовъ. Строгановъ и Чарторыйскій, дѣйствительно, были почти сверстники Александра I. Всѣ эти лица пользовались полнымъ довѣріемъ государя.

По предложенію Строганова, государь образовалъ такъ называемый Неофиціальный Комитетъ, въ который вошли, кромѣ Строганова, Новосильцовъ и Чарторыйскій, затѣмъ сюда же былъ приглашенъ и графъ Кочубей. Въ этомъ комитетѣ предполагалось выработать планъ реформъ. Къ этому кружку фактически

*) Подъ „истинною“ тогда разумѣли конституціонную монархію.

принадлежалъ и Лагарпъ; не участвуя въ засѣданіяхъ, онъ, однако, представлялъ свои записки, мнѣнія, часто видался съ государемъ и оказывалъ на него сильное вліяніе. Это была одна партія. Другая партія, партія „старыхъ дѣльцовъ“, какъ тогда ее называли, или вѣрнѣе Сенатская (по основной своей идеѣ), состояла изъ дѣльцовъ еще Екатерининскаго времени—графовъ А. Р. и С. Р. Воронцовыхъ, Д. П. Трощинскаго, Н. С. Мордвинова, Завадовскаго, Валерьяна Зубова и мн. др.; они не были сплочены. Александръ I не очень довѣрялъ этимъ лицамъ, но пользовался ихъ опытомъ и службою. Обѣ партіи неодинаково смотрѣли на сущность реформъ, хотя обѣ сознавали настоятельную ихъ необходимость. Различіе во взглядахъ, а еще болѣе старая привычка придворныхъ соперничать изъ-за вліянія на государя возбуждали въ обѣихъ партіяхъ соперничество, непріязненное и даже презрительное отношеніе другъ къ другу. Мнѣнія, высказанныя обѣими партіями, отражаютъ желанія тогдашняго общества. Въ виду симпатій государя всѣ выгоды были на сторонѣ молодыхъ его друзей.

Партійная борьба, которая существовала между членами Неофиціальнаго Комитета и Сенатскою партіей, оставила свой слѣдъ на пониманіи той роли, которая принадлежала той и другой. Современники мало знали „молодежь“, но вообще относились къ ней крайне неблагопріятно. Въ отзывѣ Державина, называвшаго ихъ „якобинской“ шайкой, много личной вражды и видно полное отсутствіе у поэта знакомства съ людьми и ихъ идеалами. Можно бы не придавать большого значенія отзыву Карамзина, высказывавшаго столь противоположные взгляды; но и отзывы болѣе либеральныхъ современниковъ часто говорятъ не въ ихъ пользу; таковъ, напр., отзывъ Дмитріева [1]). Конечно, историкъ, интересуясь отзывами тѣхъ или иныхъ со-

временниковъ, не долженъ на нихъ всецѣло опираться, помня свою обязанность строить выводы на болѣе объективныхъ данныхъ. Дѣйствительно, почти всѣ авторы, трактовавшіе объ этой эпохѣ, вынесли совершенно обратное впечатлѣніе объ исторической роли обѣихъ партій. Партію молодыхъ рисуютъ какъ партію реформъ, пропитанную западно-европейскими идеями; Сенатскую партію рисуютъ какъ партію застоя или какъ людей, исключительно преслѣдующихъ личныя цѣли; въ рѣдкихъ случахъ, высказывая полную симпатію членамъ Комитета, отмѣчаютъ отсутствіе у нихъ обдуманной программы [1]).

Вообще наиболѣе распространенное мнѣніе не щадитъ красокъ для идеализаціи кружка молодыхъ людей, собравшихся вокругъ императора. Они являются воспитанными на идеяхъ французской философіи. „Старшія поколѣнія были не особенно расположены къ идеальнымъ увлеченіямъ и, напротивъ, больше отличались эгоистическимъ хладнокровіемъ, которое тонкости французскихъ нравовъ и гуманность французской философіи спокойно мирило съ остатками грубаго варварства въ русскихъ нравахъ. Но естественно, что въ новыхъ поколѣніяхъ дѣйствіе этихъ идей принимало иной характеръ. Извѣстный тонъ цивилизаціи уже вошелъ въ жизнь, когда начиналось ихъ нравственное воспитаніе, и они сдѣлали новый шагъ въ этомъ направленіи. Они принимали эти идеи искреннѣе и, въ виду противорѣчія ихъ съ жизнью, не остались равнодушны, а, напротивъ, искали разумнаго исхода, старались дать новымъ понятіямъ мѣсто въ жизни“ [2]).

По мнѣнію того же цитируемаго автора, этотъ кружокъ получилъ блестящее образованіе и всѣ они „представляютъ много сходнаго и въ воспитаніи и въ общественныхъ понятіяхъ“ [3]). Однимъ словомъ, если сравнить молодыхъ совѣтниковъ Александра съ старыми

дѣльцами, то „по содержанію понятій, которое представляли эти люди, мы должны будемъ не только не попрекать совѣтниковъ Александра, но поставить ихъ гораздо выше множества разныхъ министровъ и приближенныхъ, какіе бывали у насъ въ XVIII и XIX ст.“ [1]). Это, утверждаютъ, были „образованнѣйшіе люди, съ возвышенными и благородными идеями и чувствами“ [2]).

Неудивительно поэтому, что люди съ такими взглядами ставили широкую программу реформъ, завершеніе которой должно состоять въ „такомъ государственномъ устройствѣ, которое опредѣляло бы закономъ кругъ дѣйствія верховной власти и, слѣдовательно, извѣстнымъ образомъ ее ограничивало и въ которомъ впослѣдствіи должно было играть извѣстную роль представительство“ [3]). Думается, однако, что такого рода характеристика далеко не можетъ быть подтверждена фактами. Противники кружка, люди дѣльные и практичные, во многомъ были правы въ своей нелестной характеристикѣ.

Въ обильномъ историческомъ матеріалѣ, оставленномъ намъ эпохой и говорящемъ о дѣятельности этого кружка, нѣтъ слѣдовъ серьезной работы его членовъ, нѣтъ обычнаго матеріала, составляющаго работу государственныхъ людей,—проектовъ, мнѣній, записокъ. Мемуары Строганова и Чарторыйскаго изобилуютъ общими мѣстами [4]). Еще болѣе блѣдны практическіе результаты дѣятельности Неофиціальнаго Комитета. И эту безрезультатность нельзя сваливать на нерѣшительность Александра I ему нечего было утверждать, потому что членами Комитета не было выработано проектовъ, не было постановлено сколько-нибудь опредѣленнаго плана работъ.

Отъ молодыхъ людей, проникнутыхъ идеями французской революціи, можно было ожидать иного способа

дѣйствій,—быть-можетъ, мало обдуманнаго, но болѣе широкаго и торопливаго.

Сказанное легко оправдать, если присмотрѣться поближе и къ людямъ и къ высказаннымъ ими идеямъ. Правда, по словамъ князя Чарторыйскаго, члены Комитета были связаны дружбою: но едва ли это не дружба людей, основанная на противоположности характеровъ. Въ Неофиціальномъ Комитетѣ сошлись: англоманъ и крѣпостникъ—Новосильцовъ, французоманъ, поклонникъ Мирабо,—Строгановъ и полякъ, иностранецъ для Россіи,—Чарторыйскій. Къ нимъ присоединился осторожный царедворецъ, вышедшій изъ опытной школы Безбородки, графъ Кочубей,—un homme commode, какъ выражались о немъ лица, хорошо его знавшія [1]). Къ этому надо присоединить бывшаго члена правительства Гольветической республики Лагарпа, игравшаго очень недвусмысленную роль при своемъ воспитанникѣ. Онъ даже возставалъ противъ расширенія правъ Сената, усматривая въ этомъ уменьшеніе прерогативъ власти. Вообще Лагарпъ совѣтовалъ Александру не поддаваться политическимъ увлеченіямъ и сохранить власть твердую и непоколебимую; онъ совѣтовалъ даже осторожность въ крестьянскомъ дѣлѣ [2]). Чарторыйскій поэтому весьма вѣрно опредѣлилъ Лагарпа, какъ фразера [3]).

О Кочубеѣ, пользовавшемся въ кружкѣ наибольшимъ вліяніемъ и много выигрывавшемъ своимъ опытомъ въ административныхъ дѣлахъ и скрытностью, встрѣчаемъ цѣлый рядъ весьма нелестныхъ показаній. Чарторыйскій его хорошо зналъ. Онъ отмѣчаетъ, что Кочубей отличался практическими познаніями, но не имѣлъ глубокихъ свѣдѣній. Не обладая глубокимъ умомъ, онъ отличался мягкимъ характеромъ и добротою, соединенною съ искренностью, что обыкновенно „не встрѣчается среди русскихъ“. Кочубей былъ очень

жаденъ къ служебнымъ отличіямъ и богатству. Въ особенности важно его замѣчаніе о томъ, что Кочубей не имѣлъ опредѣленныхъ мнѣній, охотно увлекаясь модными идеями, въ особенности, если онѣ высказывались сверху: „Съ нами онъ вдавался въ либеральныя разсужденія, хотя всегда съ нѣкотораго рода оговорками, потому что этого рода убѣжденія не согласовались съ его собственными [1])“. Впрочемъ, если бы мы не довѣряли многочисленнымъ свидѣтельствамъ о скрытности, самолюбіи и тщеславіи [2]) этого государственнаго человѣка, то въ его собственныхъ письмахъ мы найдемъ признаніе, весьма характерное для государственнаго дѣятеля. Кочубей былъ очень огорченъ проявленіемъ противъ него гнѣва императора Павла и писалъ своему покровителю графу С. Р. Воронцову: „По второму, вопрошаю, натурально ли, чтобъ кто-либо вздумалъ критиковать рѣчи или поступки государевы? Натурально ли, чтобъ наружность моя, которая въ продолженіе пяти мѣсяцевъ всегда угодною была, вдругъ перемѣнилась на тридцать первомъ году отъ роду моего? Натурально ли полагать, что ежели бы и не показалось мнѣ что-нибудь: довольно видѣлъ я свѣту, дабы не показать того“ [3]). До насъ мало дошло записокъ и мнѣній, характеризующихъ государственные взгляды Кочубея; но нѣкоторыя записки (за исключеніемъ тѣхъ, которыя написаны Сперанскимъ) оставляютъ не всегда благопріятное заключеніе объ ихъ авторѣ. Съ аргументаціей Кочубея въ защиту министерствъ мы еще встрѣтимся. Здѣсь же замѣтимъ, что въ запискѣ о министерствѣ 1806 г. обращаетъ на себя вниманіе рядъ намековъ и инсинуацій на противниковъ министерства, очевидно, съ цѣлью свести личные счеты; непріятно также читать намекъ на то, чтобы была запрещена въ публикѣ критика этихъ учрежденій. Впрочемъ, его практическіе совѣты въ дѣлахъ текущей поли-

тики внутренней[1]) и иностранной отличались дѣловитостью [2]).

Все, что мы знаемъ о Новосильцовѣ, также весьма мало говоритъ въ пользу широты и либерализма его государственныхъ взглядовъ. Съ либерализмомъ мало согласуется податливость Новосильцова въ весьма серьезныхъ вопросахъ. Такъ, ему принадлежитъ проектъ устава о цензурѣ, представленный имъ въ 1804 г. въ Главное Училищное Правленіе; этотъ проектъ имѣетъ образцомъ самый жестокій изъ европейскихъ цензурныхъ уставовъ—датскій; къ счастью, онъ не прошелъ[3]); Новосильцовъ выказалъ свою гибкость, когда ему, въ 1805 г., поручено было государемъ „секретное наставленіе Комитету высшей полиціи"; этотъ Комитетъ, подъ другимъ названіемъ, воскрешалъ собою Тайную канцелярію. Если Новосильцовъ принялъ обязанности члена Комитета и написалъ для него инструкцію противъ собственнаго убѣжденія,—это не дѣлаетъ чести характеру государственнаго мужа; если это онъ дѣлалъ по убѣжденію, то ему не слѣдуетъ приписывать либеральныхъ стремленій.

Вообще напрасно стараются иногда объяснить дальнѣйшую дѣятельность Новосильцова тѣмъ, что онъ впослѣдствіи измѣнилъ свои первоначальныя убѣжденія[4]). Онъ былъ либераленъ постольку, поскольку таковымъ долженъ быть министръ при либеральничающемъ государѣ. Единственный намекъ на общій планъ управленія имперіей, показанный Новосильцовымъ Лагарпу, указываетъ, что и въ пору высшаго своего вліянія на государя онъ далеко отодвигалъ возможность коренныхъ реформъ: предполагалось сначала провести неопредѣленную стадію „подготовки умовъ" предварительно введенія представительнаго правленія [5]). Но и это — только неопредѣленный намекъ.

Безспорно, Строгановъ былъ искреннѣе двухъ своихъ старшихъ сотоварищей. Онъ во многихъ отношеніяхъ выгодно отличался отъ обоихъ. Строгановъ прекрасно понималъ отрицательныя стороны крѣпостного права и самымъ настойчивымъ образомъ совѣтовалъ стать на путь освобожденія. Несомнѣнно также, онъ опредѣленнѣе и настойчивѣе другихъ своихъ друзей стремился къ выработкѣ общаго плана реформъ, не откладывая его на очень отдаленное время. Но записки о планѣ реформъ, поданныя имъ государю, указываютъ на крайнюю незрѣлость мысли, отсутствіе политическихъ проблемъ. Это русскій баринъ, болѣе занятый приготовленіями къ дѣлу, чѣмъ настоящимъ дѣломъ. Не къ чести всѣхъ троихъ можетъ служить и тотъ фактъ, что всѣ они продолжали службу и послѣ того, какъ основы русской внутренней политики вошли въ другое русло.

Наиболѣе вызываетъ къ себѣ уваженія князь Адамъ Чарторыйскій. Онъ неохотно принялъ мѣсто товарища министра иностранныхъ дѣлъ; но онъ тотчасъ же просилъ увольненія въ выраженіяхъ, достойныхъ государственнаго мужа, когда замѣтилъ, что его совѣтами не пользуются [1]). Русскіе историки не могутъ ему простить того, что онъ не забывалъ о Польшѣ; но это обстоятельство можетъ служить только въ пользу князя Адама, тѣмъ болѣе, что онъ заботился о Польшѣ открыто.

Такимъ образомъ, весьма многое говоритъ не въ пользу части молодыхъ „идеалистовъ". Но если прислушаться къ тому, что говорилось въ Неофиціальномъ Комитетѣ, то недовѣріе возрастаетъ еще больше. Достаточно взять нѣсколько вопросовъ, капитальныхъ для тогдашней русской дѣйствительности, и посмотрѣть, какъ къ этимъ вопросамъ относились члены Комитета: надо только помнить, что протоколы Коми-

тета — самый объективный источникъ. Такъ, С. Р. Воронцовъ составилъ, по повелѣнію государя, коронаціонный манифестъ, гдѣ высказывалось нѣсколько весьма либеральныхъ обѣщаній и, между прочимъ, была статья о личной неприкосновенности (habeas corpus). Новосильцовъ возсталъ противъ этой статьи, указывая на то, что правительство иногда, быть-можетъ, будетъ вынуждено ее нарушать, и въ такомъ случаѣ лучше не давать обѣщанія. Въ концѣ-концовъ грамота такъ и не была утверждена государемъ [1]). Самый жгучій въ то время—крестьянскій вопросъ не былъ ясенъ для большинства членовъ Комитета. Такъ, по поводу одного случая, сотрудники государя выразили мнѣніе, что „внезапное ограниченіе помѣщичьей власти могло подать поводъ къ неповиновенію крестьянъ и къ большимъ безпорядкамъ. Е. В., повидимому, почувствовалъ силу такихъ доводовъ". Когда, по почину Мордвинова, поддержаннаго Лагарпомъ, въ Комитетѣ заговорили о безправномъ положеніи крестьянъ и вообще низшихъ классовъ населенія, и когда государь, соглашаясь съ Мордвиновымъ на разрѣшеніе недворянамъ покупать землю, предлагалъ дозволить мѣщанамъ покупать крестьянъ, то члены Комитета высказались противъ послѣдняго предложенія; однако они поддержали проектъ разрѣшенія покупки земель разночинцами. Когда же государь предложилъ на обсужденіе проектъ Зубова о запрещеніи продажи людей безъ земли и о расписаніи дворовыхъ людей по цехамъ, то члены Комитета указали на рядъ затрудненій при исполненіи этой мѣры; собственнаго плана ни у кого изъ нихъ не оказалось. Новосильцовъ, въ своихъ замѣчаніяхъ на проектъ Зубова, указывалъ на финансовыя затрудненія при выкупкѣ дворовыхъ и въ особенности на то, что весьма трудно устроить выкупленныхъ людей. Ему представлялось два исхода: или

переселеніе дворовыхъ, что стоитъ очень дорого и что совершается такъ дурно, или, что дворовые, послѣ выкупа, сдѣлаются бездомными бродягами. Какъ будто переходъ дворовыхъ въ казенные крестьяне былъ невозможенъ! Еще замѣчательнѣе, что тотъ же Новосильцовъ запугивалъ государя проявленіемъ неудовольствія въ обществѣ по поводу слуховъ о склонности государя къ освобожденію крестьянъ и по поводу мѣръ, которыя къ этому клонились бы. Государь, казалось, началъ колебаться. Правда, другіе члены Комитета старались утвердить государя въ мысли о необходимости улучшить положеніе крестьянъ. Интересно, что черезъ нѣсколько мѣсяцевъ, по вопросу о Ливонскихъ крестьянахъ, Новосильцовъ уже поддерживалъ мѣры, клонящіяся къ освобожденію крестьянъ [1]).

Все это указываетъ на то, что члены Комитета не имѣли опредѣленныхъ убѣжденій въ важнѣйшихъ вопросахъ русской дѣйствительности и — главное — въ средѣ самихъ членовъ не было согласія въ вопросахъ, достаточно ясныхъ для либерально настроенныхъ людей той эпохи. Но мы только что видѣли, что членамъ Комитета приписываютъ желаніе провести рядъ широко задуманныхъ реформъ. Это, конечно, самый капитальный пунктъ. Но и въ данномъ случаѣ замѣчается та же неопредѣленность во взглядахъ членовъ, отсутствіе программы, отсутствіе дѣйствительной работы, нѣтъ, наконецъ, реальныхъ слѣдовъ многолѣтней работы. Между прочимъ, князь Чарторыйскій сообщаетъ подробность довольно комическаго свойства: Новосильцовъ завелъ себѣ спеціальный департаментъ faiseurs de projets, состоявшій изъ нѣсколькихъ „талантливыхъ людей", большею частью авантюристовъ весьма сомнительной честности, — изъ тѣхъ, которые наплывали въ Россію при началѣ всякаго новаго царствованія [2]).

Кажется, члены Комитета не одинаково смотрѣли на сущность его занятій. Такъ, Чарторыйскій нигдѣ не говорилъ объ основныхъ задачахъ Комитета или партіи молодыхъ людей; между тѣмъ, онъ очень подробно сообщаетъ объ основныхъ идеалахъ Сенатской партіи, намекая лишь на то, что и члены Комитета мечтали объ установленіи болѣе прочныхъ формъ правленія. По Чарторыйскому, секретный Комитетъ — кружокъ друзей, которые сходятся поболтать о разныхъ государственныхъ вопросахъ. „Тутъ обсуждались,—говоритъ онъ,—различные планы реформъ. Не было предмета, который не послужилъ бы предлогомъ спора... Хотя эти собранія въ теченіе долгаго времени были простымъ passe-temps и безтолковыми спорами, однако, по справедливости можно сказать, что всѣ реформы первыхъ годовъ царствованія Александра I разсматривались на этихъ собраніяхъ“ [1]). Эта характеристика весьма близка къ ходу занятій въ Комитетѣ, какъ это описано въ протоколахъ Строганова. Правда, составитель протоколовъ очень часто съ досадой отмѣчаетъ, что въ засѣданіяхъ не выполнялся планъ работы. Но является вопросъ: всѣ ли были освѣдомлены о планѣ? Дѣло въ томъ, что Строгановъ, посовѣтовавшій Александру I учредить Комитетъ, представилъ такой планъ государю. Въ этомъ планѣ есть кой-какіе намеки на конечную цѣль занятій Комитета.

Въ разговорѣ Строганова съ государемъ выяснилась необходимость разобраться въ „массѣ идей“. Строгановъ предложилъ сначала заняться реформой администраціи раньше, чѣмъ faire une constitution proprement dit. По мнѣнію собесѣдниковъ, надо было прежде всего опредѣлить права гражданина. По мнѣнію Строганова, права гражданина сводятся къ утвержденію правъ собственности и къ тому, чтобы доставить всякому неограниченную возможность дѣлать то,

что не вредно другому. Государь къ этому прибавилъ еще черту въ демократическомъ духѣ, чтобы не было преградъ для тѣхъ, кто можетъ выдвинуться заслугами [1]). Дальнѣйшій планъ Строганова заключался въ томъ, чтобы всѣ реформы исходили исключительно отъ государя, т.-е. чтобы онѣ обсуждались и изготовлялись въ тѣсномъ кружкѣ, и затѣмъ, чтобы реформа администраціи предшествовала общей реформѣ. Поэтому онъ полагалъ, что необходимо при работахъ соблюдать строжайшій секретъ, чтобы работа съ государемъ была организована такъ, чтобы она не возбуждала ничьего любопытства, наконецъ, чтобы члены Комитета были въ курсѣ дѣлъ во всей области администраціи. Развивая эти идеи въ запискѣ, поданной государю, Строгановъ настаиваетъ на необходимости предшествующихъ реформъ въ области администраціи, за чѣмъ уже долженъ послѣдовать государственный общій законъ; и эта перемѣна требуетъ, по его мнѣнію, предварительной и долгой подготовки. Въ одной запискѣ государю онъ говоритъ: „Итакъ, если я вѣрно понялъ мысль Вашего Величества, можно установить слѣдующее: реформа должна быть созданіемъ государя и тѣхъ, которыхъ онъ выберетъ своими сотрудниками, и никому постороннему не должно быть извѣстно, что Ваше Величество взяли на себя починъ такого дѣла. За симъ мы установили, что реформа должна коснуться всѣхъ отраслей администраціи и что возможное созданіе конституціи могло бы быть лишь послѣдствіемъ этой предварительной работы. Ваше Величество высказали мнѣ по этому поводу, что установка здраваго управленія, пріобрѣтя всеобщее довѣріе, сдѣлалась бы залогомъ чего-то необходимаго, возвышеннаго, но при условіи, чтобъ, при трудности исполненія, она бы была искренняя въ способѣ ея введенія! Выражаясь такъ, Ваше Величество, надо полагать, желаете дать

свободу, при неприкосновенности имущества, ввести управленіе справедливое, на почвѣ нуждъ родной страны, и этимъ подготовить умы принять даруемое безъ опасеній и съ радостью, какъ законъ, оберегающій всѣхъ и каждаго отъ произвола на общее благо" [1]).

Самое интересное, конечно, было бы опредѣленіе и развитіе этого основного закона. Но сколько-нибудь детальныхъ опредѣленій мы не встрѣчали. Едва ли не самое полное опредѣленіе конституціи, на которомъ сходились государь и Строгановъ, состояло въ признаніи необходимости изданія такихъ законовъ, которые „arrêtent le pouvoir arbitraire de changer une règle et fixent la manière dont on doit procéder à un changement" [2]); къ этому Строгановъ присоединялъ необходимость опредѣленія правъ гражданина въ смыслѣ опредѣленія правъ собственности и свободы въ размѣрѣ, которой не давалъ бы возможности приносить вреда себѣ и другимъ [3]). Эти опредѣленія слишкомъ еще неточны.

Но въ замѣткахъ самого Строганова, очевидно, написанныхъ имъ, чтобы оформить и закрѣпить свою мысль, читаемъ нѣсколько болѣе опредѣленную, хотя все-таки слишкомъ общую формулировку. „Конституція есть законное признаніе правъ народа и тѣхъ формъ, въ которыхъ онъ можетъ осуществлять эти свои права. Для укрѣпленія дѣйствительности этихъ правъ необходимо имѣть обезпеченіе, что посторонняя власть не воспрепятствуетъ пользованію этими правами. Гдѣ нѣтъ такого обезпеченія, которое воздерживало бы правительство отъ мѣръ, противныхъ интересамъ народа, тамъ нѣтъ и конституціи. Такимъ образомъ, въ понятіи о конституціи три части: установленіе правъ, пользованіе ими и обезпеченіе ихъ". Выясняя свою мысль далѣе, авторъ замѣтки опредѣляетъ основную задачу конституціоннаго закона въ такихъ выраженіяхъ. „Конституція есть законъ, который устанавли-

ваетъ способъ наблюденія надъ составленіемъ административныхъ законовъ: эти послѣдніе, по необходимости, подлежа исправленіямъ, измѣненіямъ и пр., должны подвергаться измѣненіямъ по извѣстному порядку, непреложному, неизмѣнному, который не даетъ мѣста произволу и посему уменьшаетъ зло, которое можетъ произойти вслѣдствіе различія въ дарованіяхъ тѣхъ, кто стоитъ во главѣ государства“ [1]). Но нигдѣ не встрѣчается намека, какимъ образомъ можетъ быть удержанъ и охраненъ населеніемъ основной законъ. Повидимому, такой планъ и не былъ еще выработанъ, такъ какъ Строгановъ предполагалъ сначала изучить всѣ существующія конституціи и затѣмъ составить общее уложеніе, т.-е. выполнить ту работу (т.-е. въ кружкѣ трехъ-четырехъ лицъ), которую не выполнила Екатерининская комиссія; только послѣ этого окажется возможность mettre la constitution en activité [2]). Замѣчательно, что во всѣхъ опредѣленіяхъ правъ гражданина, приведенныхъ у Строганова, нѣтъ точной формулировки правъ политическихъ. Въ бумагахъ Комитета сохранились черновые наброски Строганова—планъ общаго уложенія. Положимъ, это только наброски, но въ нихъ любопытна одна черта: въ сохранившихся статьяхъ обозначены права верховной власти, но нѣтъ ея обязанностей; указаны гражданскія права населенія, но не обозначено правъ политическихъ [3]). Еще интереснѣе слѣдующее: Строгановъ очень увлекался планомъ Безбородки о преобразованіи государственнаго правленія въ Россіи. По его мнѣнію, этотъ un chef d'oeuvre et est le canevas de tout ce qu'il aurait à faire.

Но Безбородко сочинялъ свой планъ по повелѣнію Екатерины Великой. Очень возможно, что въ рукахъ членовъ Комитета была записка Безбородки о проектѣ реформъ въ высшемъ управленіи, составленномъ въ

концѣ Екатерининскаго царствованія и представляющемъ перестройку центральнаго управленія по образцу губернскаго [1]). Во всякомъ случаѣ Кочубей, говоря по поводу этого проекта, старался утвердить государя въ мысли, что, по убѣжденію кн. Безбородки, въ Россіи, государствѣ необъятнаго пространства, возможна только неограниченная власть [2]).

Однимъ словомъ, съ какой бы стороны мы ни присматривались къ задачамъ Неофиціальнаго Комитета, мы не можемъ быть удовлетворены постановкой въ немъ вопросовъ. Основная мысль Строганова о конечной цѣли работъ Комитета далеко не вполнѣ, повидимому, была имъ изложена государю, и, несомнѣнно, послѣдній плохо воспринималъ внушаемое ему его молодымъ другомъ (объ этомъ съ досадой говоритъ и самъ Строгановъ) и крѣпко держался совѣтовъ Лагарпа. Но не изъ чего не видно, чтобы весь составъ Комитета воспринялъ конечную цѣль работъ: для него ясна была только задача „исправленія администраціи". Если и встрѣчаемъ изрѣдка намеки на „общій планъ реформъ" [3]), то они плохо согласуются съ заявленіями членовъ Комитета (въ томъ числѣ и Строганова) о согласіи ихъ съ взглядами Лагарпа не уменьшать власти государя и настойчиво всѣми проводимымъ принципомъ „не связывать себѣ рукъ" дарованіемъ какихъ-либо полномочій Сенату или другому учрежденію [4]). Что отсутствовала принципіальная задача (всѣми открыто признанная) завершить реформу предоставленіемъ гарантій населенію, могутъ свидѣтельствовать мемуары Чарторыйскаго, наиболѣе политически развитаго изъ своихъ сотоварищей и наиболѣе чуткаго къ вопросу: повидимому, онъ даже не предполагаетъ о существованіи какого-нибудь опредѣленнаго плана работъ. Графъ Строгановъ старается убѣдить императора въ необходимости планомѣрной работы; но его полити-

ческіе взгляды очень темны, онъ еще долженъ самъ учиться. Онъ даже не можетъ понять той нелогичности, которая вытекаетъ изъ основныхъ положеній его плановъ: три-четыре лица, даже обставленные департаментомъ faiseurs des projets (каковой былъ, какъ передаютъ, у Новосильцова), не въ состояніи выполнить возлагаемыхъ на нихъ работъ; онъ не замѣчаетъ того, что административный строй и сводъ законовъ находятся въ прямомъ соотвѣтствіи съ формой государственнаго устройства. Сперанскій все это понималъ и начиналъ реформу сверху. При изученіи дѣятельности Неофиціальнаго Комитета обращаетъ на себя вниманіе еще одна сторона. Мечты о реформѣ идутъ своимъ чередомъ, не выходя изъ темноты неопредѣленности даже къ концу дѣятельности Комитета. Члены Комитета не всегда успѣваютъ подготовиться къ докладамъ, тормозятъ проекты, подготовленные стариками. Но зато они охотно вмѣшиваются во всѣ мелочи управленія, стараясь навязать государю свои мнѣнія. Фактически Комитетъ превращается не въ учрежденіе, гдѣ вырабатывается планъ реформъ, но въ собраніе нѣсколькихъ совѣтниковъ государя, которые стремятся руководить государемъ, управлять съ нимъ и за него. Обращаютъ на себя вниманіе эта таинственность работъ Комитета, основной девизъ его - стоять въ курсѣ всего управленія. Правда, Александръ I самъ не проявлялъ склонности къ систематической работѣ, хотя все-таки горѣлъ нетерпѣніемъ видѣть поскорѣе проекты реформъ.

Комитетъ стремится урегулировать работу государя съ его министрами, личныя отношенія государя къ иностраннымъ посламъ, вмѣшивается въ назначеніе лицъ высшаго управленія и т. д. [1]). Во всемъ этомъ проглядываютъ черты личной опеки даннаго кружка лицъ надъ государемъ. Правда, Чарторыйскій сооб-

щаетъ, что девизомъ друзей императора было—стоять выше личныхъ интересовъ, не стремиться къ почестямъ. Но, замѣчаетъ тутъ же князь,—„я былъ единственнымъ вѣрнымъ послѣдователемъ этого девиза, который вполнѣ соотвѣтствовалъ моему частному положенію“ [1]). Оказывается, что Новосильцовъ успѣлъ захватить себѣ очень вліятельное положеніе [2]), равно какъ и Кочубей. Друзья императора не разъ пробовали дѣйствовать энергично на государя и требовали смѣны старыхъ дѣльцовъ молодыми [3]); конечно, они о себѣ не забывали, и, при учрежденіи министерствъ, оказались недовольными распредѣленіемъ портфелей, сдѣланнымъ государемъ [4]). Всѣ эти черты проливаютъ новый свѣтъ на Неофиціальный Комитетъ: повидимому, мы не очень будемъ далеки отъ истины, высказавъ предположеніе, что въ средѣ членовъ Комитета не недоставало желанія руководить управленіемъ государства и что къ этому сводилась практическая цѣль нѣкоторыхъ его членовъ; отсюда понятно предостереженіе, сдѣланное Александру Лагарпомъ. Зная Кочубея и Новосильцова, такой выводъ не покажется весьма гипотетичнымъ. Если это такъ, то и учрежденіе министерствъ не лишено личныхъ соображеній. Въ сущности, учрежденіе министерствъ является единственнымъ практическимъ послѣдствіемъ дѣятельности Неофиціальнаго Комитета.

Иное впечатлѣніе производитъ Сенатская партія. Было бы ошибкой въ ея средѣ искать послѣдователей демократическихъ идей. Это — аристократы, своими привычками, своимъ отношеніемъ къ государю и къ государству напоминающіе старыхъ московскихъ бояръ; таковы: братья Воронцовы, Мордвиновъ, старый графъ Строгановъ и др. Къ нимъ примыкали дѣльцы, вышедшіе изъ Екатерининской школы, въ родѣ Завадовскаго и Трощинскаго. Всѣ они, не стѣсняясь, говорятъ

„стрѣчу" своему государю. Они понимали важность даннаго момента и ихъ заботы выходили за предѣлы тѣснаго круга личныхъ отношеній. Естественно, ихъ симпатіи клонились къ аристократическимъ формамъ правленія. Въ практической дѣловитости представителей старой партіи не можетъ быть сомнѣнія. Однако, несправедливо было бы укорять членовъ Сенатской партіи въ ихъ стремленіи къ застою, въ томъ, что они неспособны были понять важность и настоятельность реформъ. Вѣдь проекты, касающіеся улучшенія крестьянскаго быта и свободной покупки земли лицами всѣхъ состояній, исходили отъ Мордвинова, Зубова и Румянцева. Члены Неофиціальнаго Комитета съ полнымъ презрѣніемъ относились къ Сенату, какъ къ собранію инвалидовъ [1]). Интересно, что во всѣхъ случаяхъ, когда государь желалъ обратиться къ Сенату или къ Непремѣнному Совѣту для обсужденія какого-нибудь проекта, члены Комитета старались отклонить государя отъ такого намѣренія; они старались увѣрить государя въ томъ, что проекты реформъ не встрѣтятъ одобренія среди Совѣта [2]). Такъ было, напр., съ вопросомъ объ улучшеніи участи крѣпостныхъ крестьянъ. Ожиданіе членовъ Комитета не оправдалось, и нѣкоторые члены Совѣта отнеслись съ живымъ вниманіемъ къ вопросу, высказавъ при этомъ весьма либеральныя мнѣнія. Достаточно вспомнить о томъ, что и въ Сенатѣ вопросъ о правахъ Сената вызвалъ оживленныя пренія, при чемъ раздавались весьма не двусмысленные намеки по адресу недавняго прошлаго. Въ доказательство сказаннаго можно было бы привести еще и тотъ фактъ, что въ средѣ членовъ Непремѣннаго Совѣта намѣчалась ясно тенденція удержать за собой значеніе законодательнаго собранія [3]). Всѣ эти проявленія общественнаго настроенія, господствовавшаго въ то время, особенно важны потому, что они выска-

зывались въ средѣ, лично не связанной съ государемъ, не знавшей тогдашнихъ его мечтаній, въ такой средѣ, которая весьма была удалена отъ работъ Александра I по приведенію въ порядокъ „безобразнаго зданія нашего правленія“.

И это вполнѣ понятно, потому что члены старой партіи успѣли многое вынести на своихъ плечахъ. Въ самомъ началѣ царствованія Александра I Завадовскій писалъ графу С. Р. Воронцову: „Заживаютъ раны отъ муки прежней по удостовѣренію, что отверженные кнутъ и топоръ больше не возстанутъ. Ибо Ангелъ съ стороны кротости и милосердія царствуетъ надъ нами. Зады Іоанна Грознаго мы испытали, измѣряй потому радость общую, когда можемъ подымать духъ и сердце, когда никто не имѣетъ страха мыслить и говорить полезное и чувствовать себя. Милый другъ, возблагословимъ счастливое время и что въ немъ окончимъ нашъ вѣкъ!“ [1]). Неудивительно поэтому, что Завадовскій, не смотря на свою старость и недуги, съ жаромъ принимается за работу по составленію уложенія — „исправить, очистить наши законы, писанные во мракѣ невѣжества“, роется въ кучѣ книгъ „теоретическаго законовѣдства, которое не клеится съ русскимъ бытомъ“. „Не надѣюсь, — говоритъ онъ далѣе, — чтобы стало моей жизни окончить преважное дѣло, а непомѣрно хочется истребить кнутъ, котораго я не видалъ ни въ натурѣ ни въ дѣйствіи; одно наименованіе поднимало и поднимаетъ во мнѣ всю ненависть“ [2]). Завадовскій, какъ и его друзья Воронцовы, принадлежали къ числу „душесильныхъ людей“, въ средѣ которыхъ критика государственнаго порядка считалась гражданскимъ долгомъ. Вообще ссылка на то, что „старики“ были только дѣльцами и практиками, далеко не справедлива, какъ и многое изъ того, что о нихъ говорили. Мы только что видѣли, что Завадовскій, которому

нельзя отказать въ извѣстной подготовкѣ, приступалъ къ дѣлу, къ пересмотру законовъ, стараясь пріобрѣсти и теоретическія познанія. Да и другіе представители той же партіи обладали обширными свѣдѣніями въ государственныхъ наукахъ, были основательно свѣдущи во всемъ, что касалось Россіи. Политико - экономическіе трактаты Мордвинова, офиціальныя записки обоихъ Воронцовыхъ, трактатъ Трощинскаго о министерствахъ — дѣлаютъ честь ихъ авторамъ.

Все сказанное подготовляетъ насъ къ тому выводу, что и въ средѣ членовъ старой партіи вопросъ о реформахъ нашелъ себѣ горячихъ защитниковъ. Сущность реформъ была высказана ими прямо и настоятельно. Проводимыя ими идеи были по тому времени довольно практичны и удобоисполнимы, такъ какъ идеалы стариковъ требовали весьма умѣренныхъ перемѣнъ, основанныхъ на историческомъ развитіи Россіи, и притомъ такихъ, которыя могли бы послужить залогомъ дальнѣйшаго политическаго прогресса. Ихъ идеалы были проникнуты аристократическими тенденціями, а практическое осуществленіе ихъ казалось для нихъ возможнымъ, утвердивъ права Сената и предоставивъ ему новыя прерогативы.

Внѣшній поводъ, который далъ возможность высказаться большинству дѣятелей, былъ указъ императора отъ 5 іюня 1801 г., которымъ Сенату предлагалось опредѣлить свои старинныя права. Очевидно, этотъ указъ былъ изданъ Александромъ I для того, чтобы въ первые же моменты своего царствованія успокоить общественное мнѣніе и дать ему намекъ на возможность реформъ. Указъ послужилъ сигналомъ для открытаго выраженія давнишнихъ желаній. Этотъ вопросъ разрабатывался въ офиціальныхъ сферахъ болѣе года и привелъ къ двумъ узаконеніямъ, въ сильной мѣрѣ противорѣчившимъ одно другому,— къ указу 8 сен-

тября 1802 г. о преимуществахъ Сената и къ указу объ учрежденіи министерствъ, изданному въ тотъ же день.

Обсужденіе указа о правахъ Сената въ самомъ Сенатѣ подало поводъ нѣкоторымъ его членамъ, дѣлая намеки на факты предшествующаго періода, указать на необходимость коренныхъ перемѣнъ. Сенатомъ было принято мнѣніе графа В. В. Завадовскаго и представлено на утвержденіе государю. Оно является какъ бы сводныхъ мнѣніемъ всего Сената, такъ какъ въ немъ собраны почти всѣ аргументы, которые тогда приводились въ защиту сенатскихъ правъ. Въ своей запискѣ Завадовскій прежде всего останавливается на исторической роли Сената. По его мнѣнію, Петръ Великій, удержавъ въ лицѣ монарха законодательную власть, предоставилъ всю исполнительную власть Сенату: онъ обязанъ былъ наблюдать за единообразнымъ примѣненіемъ закона, былъ мѣстомъ Верховнаго суда и расправы. Слѣдовательно, въ рукахъ Сената сосредоточивались власти: судебная, исполнительная и охранительная. Послѣ короткаго періода униженія, Сенатъ поднялся въ своемъ значеніи при Елизаветѣ, но при Екатеринѣ Великой права Сената снова нарушены: властолюбивыя лица стремились занять мѣсто Сената у кормила правленія, Сенатъ уподобился „немощному тѣлу“. „Се образъ порабощеннаго Сената, въ которомъ молчать было тяжко, говорить было бѣдственно!“ восклицаетъ авторъ. Нарисовавъ историческую картину жизни Сената, Завадовскій заключаетъ, что права и обязанность Сената, его основное право заключается въ его исполнительной и охранительной власти: Сенатъ управляетъ всѣми гражданскими мѣстами Имперіи, выше его — одна только власть самодержавнаго государя. Отсюда Сенатъ обязанъ заботиться о соблюденіи законовъ, о правосудіи и „вообще пользѣ народ-

ной". Изъ этого вытекаетъ далѣе право Сената ходатайствовать у престола „по всякимъ народнымъ нуждамъ", а также увеличивать налоги по докладу о томъ государю; для послѣдней цѣли Сенатъ долженъ имѣть свѣдѣнія о всѣхъ частяхъ государственной экономіи. Въ этомъ правѣ Сената ходатайствовать о народныхъ нуждахъ нельзя не видѣть прямого указанія на то, что авторъ записки предполагаетъ придать Сенату право законодательной иниціативы. Въ извѣстной мѣрѣ та же мысль проглядываетъ и въ статьѣ, по которой каждому сенатору должно быть предоставлено право замѣчать о вредѣ, происходящемъ въ государствѣ, и стремиться къ его прекращенію. Наконецъ, ту же мысль слѣдуетъ видѣть и въ послѣдней статьѣ, дающей Сенату право дѣлать представленія на изданные государемъ законы и указы, если таковые покажутся Сенату противными прежде изданнымъ, вредными для государства или же не ясными. Интересно, что въ указѣ Сенату 8 сентября выпущено то мѣсто сенатскаго мнѣнія, которое говоритъ о правѣ ходатайства о народныхъ нуждахъ и о наложеніи податей. Къ этому слѣдуетъ еще добавить, что въ мнѣніи Завадовскаго сенаторамъ предоставляется право объявлять Высочайшіе указы; въ случаѣ разногласія въ рѣшеніяхъ самаго Сената (всякое сенатское рѣшеніе должно быть единогласное) двое сенаторовъ при генералъ-прокурорѣ докладываютъ о спорномъ дѣлѣ государю [1]). Въ запискѣ Завадовскаго проведенъ взглядъ сенатскаго большинства. Въ ней ясно сказалась основная тенденція — утвердить за Сенатомъ во всемъ объемѣ власть исполнительную, судебную и контрольную, снабдивъ его при этомъ въ слабой мѣрѣ законодательной иниціативой.

Современники развивали тѣ же взгляды, стараясь ихъ подтвердить какъ новыми доводами, такъ и яснѣе

намѣтить дальнѣйшій путь политическаго развитія. Такъ, графъ Александръ Воронцовъ въ своей запискѣ о внутреннемъ состояніи Россіи (1801 г.) исходитъ изъ мысли, что Россія „никогда прямо устроена не была". Однако онъ указываетъ, что Петровскія установленія оказались весьма пригодными для государства. Поэтому, по его мнѣнію, эти установленія не слѣдуетъ отмѣнять, но кое въ чемъ исправить. Изложивъ далѣе вкратцѣ судьбы высшаго управленія отъ Петра Великаго до Александра I, съ цѣлью указать на рядъ отступленій отъ „прямого" управленія, авторъ подходитъ къ основному своему выводу о той роли, какую, по его мнѣнію, долженъ играть Сенатъ. Она состоитъ въ слѣдующемъ: „Толь пространное государство, каково здѣшнее, не можетъ въ цѣлости остаться и жители пользоваться спокойствіемъ и личною безопасностью подъ царствованіемъ государя съ большою властью и способами; а потому подъ нимъ же, въ помощь ему, мѣсто, какъ Сенатъ, и было на то учреждено Петромъ Великимъ, а для дѣлъ, не терпящихъ времени, — Совѣтъ". Такимъ образомъ, Сенатъ является властью, посредствующею между государемъ и государствомъ [1]). Но оставался еще вопросъ, какимъ образомъ опредѣлить положеніе этого посредника, какимъ образомъ власть его сдѣлать прочною для того, чтобы учрежденіе не подвергалось постояннымъ перемѣнамъ. Ближе къ этому вопросу подходитъ другая записка, принадлежащая перу одного изъ Воронцовыхъ. Здѣсь прежде всего объясняется, что въ вопросѣ о возстановленіи правъ Сената дѣло касается не однихъ лицъ, но цѣлаго учрежденія. Этимъ опровергается тотъ аргументъ, который приводили противники Сената. Сенатъ, возстановленный въ правахъ, сдѣлается хранилищемъ закона; сверхъ того онъ представитъ изъ себя „во многихъ случаяхъ родъ власти, посредствующей между

государемъ и народомъ, и нѣкоторымъ образомъ ступенію многимъ облегченіямъ и смягченіямъ суровости правленія древняго" [1]). Такимъ путемъ авторъ подходитъ очень осторожно къ основной своей мысли, которую старается еще подкрѣпить въ заключеніи. По его мнѣнію, достойно добродѣтельныхъ правилъ государя „исподовольготовить путь къ устроенію правительства болѣе сходственнаго съ человѣческимъ. Государь императоръ для столь важнаго предмета никакихъ жертвъ, конечно, не пожалѣетъ". Оговорившись непосредственно затѣмъ, что авторъ представляетъ себѣ Россію, непремѣнно управляемую монархомъ съ большою властью, онъ, однако, оговаривается: „Но обезпеченіе личной безопасности и преграда отъ суровости, происходящей иногда отъ злоупотребленія власти, можетъ, однакоже, вмѣститься и съ сохраненіемъ нужной власти монарху". Вотъ почему посредствующая власть между государемъ и подданными будетъ „первымъ шагомъ, да и большимъ, къ сему великому предмету". Впрочемъ, кромѣ этого перваго шага, Воронцовъ тутъ же рекомендуетъ заимствованіе нѣкоторыхъ установленій изъ великой англійской Хартіи и прежде всего знаменитаго закона о личной безопасности [2]).

Вообще Воронцовъ нигдѣ не задается вопросомъ о той формѣ, какую долженъ принять Сенатъ въ роли посредствующей власти. Зато онъ настаиваетъ на томъ, чтобы, кромѣ утвержденія власти Сената, дарованы были непосредственно нѣкоторыя права подданнымъ. Въ этомъ отношеніи весьма замѣчателенъ составленный Александромъ Воронцовымъ проектъ „всемилостивѣйшей грамоты, русскому народу жалуемой". Эта грамота была представлена Александру I для утвержденія въ день его коронаціи; она такъ и осталась проектомъ. Въ ней были собраны нѣкоторыя обѣща-

нія — „нашимъ словомъ, за насъ и преемниковъ нашихъ" — коренныхъ законовъ. Въ числѣ ихъ находилось подтвержденіе дворянской грамоты, городового положенія, права свободнаго выѣзда за границу, общія права собственности, личной безопасности и давности гражданской и уголовной; въ ней постановлялось, что задержанный можетъ требовать своего освобожденія, если онъ не будетъ въ теченіе трехъ дней потребованъ къ суду для допроса; что наказанія за оскорбленіе Величества должны быть прилагаемы къ однимъ только прямымъ дѣяніямъ, а не къ словамъ и сочиненіямъ и нѣк. др.; сверхъ того, правительство обѣщало усовершенствованіе закона, свободу вѣры, мысли и слова, наконецъ, что до изданія общаго устава судопроизводства не будетъ издано никакихъ новыхъ постановленій, а если таковыя понадобятся, то будутъ изданы по докладу Сената въ общемъ совѣщаніи съ Коллегіями [1]).

То, его не договаривали Воронцовы, было высказано другими членами Сената и Совѣта. Въ Сенатскомъ архивѣ на запискѣ Державина находится слѣдующая замѣтка одного консервативнаго современника: „Трое ходили тогда съ „проектами" въ карманѣ — рѣченный Державинъ, кн. Пл. Зубовъ съ своимъ изобрѣтеніемъ, и графъ Никита Петр. Панинъ съ „установленіемъ" англійскимъ, передѣланнымъ на русскіе нравы и обычаи. Новосильцову стоило тогда большого труда наблюдать за Царемъ, чтобы не подписалъ котораго-либо изъ проектовъ... жалѣю, что въ бумагахъ моихъ я не нашелъ второго мнѣнія Державина, которое извѣстно подъ названіемъ его кортесовъ [2])".

Значитъ, проекты были, и только выжидался подходящій моментъ.

II.

Не всѣ „изобрѣтенія" этого періода до насъ дошли, но ихъ было больше, чѣмъ полагаетъ авторъ замѣтки. Проектъ Зубова *) состоялъ въ дарованіи Сенату характера представительнаго собранія. Того же мнѣнія держался и Мордвиновъ. Въ своемъ мнѣніи, прочитанномъ въ Совѣтѣ, Мордвиновъ исходитъ изъ общихъ представленій о власти; онъ различаетъ деспотическое правительство, въ которомъ нѣтъ раздѣленія между законодательной, судебной и исполнительной властями, и „монархическое", въ которомъ всѣ три власти дѣйствуютъ особо и независимо одна отъ другой. Переходя далѣе къ указу государя о представленіи Сенатомъ его правъ, онъ полагаетъ, что цѣль этого указа, — „чтобы устроеніе и усовершенствованіе воспріяло новыя силы", намекая при этомъ на установленіе коренныхъ законовъ и обезпеченіе правъ личности. По его мнѣнію, поэтому Сенатъ въ запискѣ о своихъ правахъ не отвѣчаетъ на сущность запроса государева. До сихъ поръ Сенатъ никакихъ правъ не имѣетъ, такъ какъ не онъ самъ обладалъ правами, но они ему давались. Права государственныя вообще и не должны быть основаны на „нѣкоторыхъ малочисленныхъ лицахъ", потому что въ нихъ права не будутъ имѣть опоры: „Доколѣ Сенатъ не будетъ избранный отъ народа, то въ настоящемъ положеніи онъ имѣетъ достаточно власти и силы".

При такомъ только условіи Сенатъ сдѣлается политическимъ тѣломъ и долженъ явиться представителемъ знатнаго сословія: „Желательно, чтобы Сенатъ сдѣлался тѣломъ политическимъ". Права, на нѣкото-

---

*) Онъ не дошелъ до насъ, или еще не открытъ.

рыхъ только лицахъ основанныя, не могутъ имѣть твердости: малѣйшая власть можетъ ихъ измѣнить, или совсѣмъ нарушить. Права политическія должны быть основаны на „знатномъ сословіи, весьма уважаемомъ, дабы и самыя права воспріяли такое же уваженіе". По мнѣнію Мордвинова, начало избирательному праву уже положено Екатерининскимъ законодательствомъ, а въ настоящее время обстоятельства благопріятствуютъ для дарованія правъ избранія въ Сенатъ.

Практическое осуществленіе этого права въ проектѣ Мордвинова ограничивается скромнымъ желаніемъ, чтобы каждая губернія присылала въ Сенатъ по два депутата, избираемыхъ на три года. Избранные сенаторы должны печься о благѣ той губерніи, изъ которой они присланы, и представлять предъ центральнымъ правительствомъ ея интересы [1]). Таковъ несложный проектъ Мордвинова. Мы остановились на немъ потому, что онъ только недавно сдѣлался извѣстенъ въ полномъ видѣ.

Проектъ Державина хорошо извѣстенъ. Онъ представлялъ себѣ Сенатъ какъ верховное правительство, въ рукахъ котораго сосредоточены власть законодательная, судебная, исполнительная и оберегательная (охранительная); исполнительная власть раздѣляется на департаменты подъ надзоромъ министровъ. По проекту Державина кандидаты въ сенаторы избираются изъ чиновниковъ первыхъ четырехъ классовъ чинами же первыхъ пяти классовъ; изъ трехъ кандидатовъ государь избираетъ одного сенатора. Этотъ чиновничій Сенатъ обладаетъ весьма большими правами. Державинъ полагалъ, что его проектъ основанъ на идеяхъ, занимавшихъ императрицу Екатерину II въ послѣдніе годы ея царствованія. Кое-что въ его проектѣ, дѣйствительно, привнесено изъ екатерининскихъ замѣтокъ; однако

сюда же внесено много такихъ добавленій, и притомъ столь неудачныхъ, которыя показываютъ весьма малую опытность автора въ государственномъ управленіи.

Присматриваясь къ тому, что сохранилось до насъ о политическихъ стремленіяхъ партіи старыхъ дѣльцовъ, мы, конечно, не можемъ не признать, что они не представили сколько-нибудь широкаго и обстоятельно развитаго плана. Мнѣніе Мордвинова представляетъ собою только намекъ, основную нить, которую предстояло еще разработать. Державина же нельзя считать точнымъ выразителемъ идей кружка, такъ какъ онъ, примыкая къ кружку въ томъ смыслѣ, что раздѣлялъ многіе его предразсудки, не понималъ, однако, его реформаторскихъ стремленій, не сознавалъ исторической роли Сената, наконецъ, не былъ свѣдущъ въ государственномъ устройствѣ Западной Европы. И еще слѣдуетъ имѣть въ виду, что Державинъ въ проектѣ своей оригинальной конституціи, по всей видимости, излагалъ идеи, нравившіяся тогда самому государю; такимъ образомъ онъ хотѣлъ влить въ проектъ Екатерины мысли Александра I. Трудно сказать, насколько удачнымъ комментаторомъ ихъ онъ явился. Оставляя въ сторонѣ, по указаннымъ причинамъ, проектъ Державина, надо помнить, что старики не имѣли повода составлять полнаго проекта, о чемъ ихъ не спрашивали; поэтому для потомства важны не столько проекты ихъ, сколько основныя мысли. Основная же идея ихъ ясна: исходя изъ мысли о необходимости изданія нѣкоторыхъ коренныхъ законовъ для всѣхъ гражданъ, они стремились превратить Сенатъ въ представительное учрежденіе, которое явилось бы посредническимъ звеномъ между высшей властью и населеніемъ. Подъ общимъ собирательнымъ именемъ Сената они разумѣли нѣсколько коллегій, изъ которыхъ каждая несла бы и выполняла бы особыя функціи въ

государственномъ управленіи, т.-е. законодательныя, исполнительныя и судебныя. Предполагая полную независимость каждой части правительства, они видѣли въ общемъ собраніи Сената достаточную гарантію по охраненію основныхъ законовъ. Къ этому слѣдуетъ прибавить, что такая схема носитъ аристократическую окраску, хотя эти люди не были лишены сознанія необходимости реформъ въ пользу низшаго населенія. Указанная схема наросла исторически, и въ этомъ ея главная заслуга. Значеніе ея ясно и изъ того, что многія идеи, высказанныя въ запискахъ того времени, вошли въ число основныхъ законовъ страны. Эта схема, дѣйствительно, могла быть органически слита съ губернскими учрежденіями. Наконецъ, она опиралась на исторической роли Сената. Интересно, что въ средѣ противниковъ Сенатской партіи были лица, которыя умѣли понять значеніе для государства высказанныхъ ею идей. Чарторыйскій, ничего не сообщающій намъ объ идеяхъ своихъ друзей, даетъ очень ясное понятіе объ основныхъ положеніяхъ своихъ противниковъ. Отъ него не могъ укрыться фактъ историческаго значенія Сената: говоря о Сенатѣ, „старики“ говорили на языкѣ, понятномъ старымъ москвитянамъ и ласкающемъ слухъ аристократіи [1]); въ Сенатѣ они видѣли первый шагъ къ дальнѣйшему политическому развитію страны. Хотя молодые друзья императора не могли противоставить сенатскому проекту своего, однако въ ихъ средѣ всякая мысль о расширеніи правъ Сената вызывала рѣзкую оппозицію, а тогдашній составъ его — презрительное къ себѣ отношеніе.

Проектъ указа о правахъ Сената, равно какъ и проектъ расширенія его правъ, подвергся въ Неофиціальномъ Комитетѣ довольно суровой критикѣ. Сотрудники государя старались отклонить его отъ мысли утвердить наиболѣе важныя положенія сенат-

скаго мнѣнія и проектовъ. Кочубей полагалъ достаточнымъ обнародованіе указа съ изложеніемъ порядка занятій въ Сенатѣ, не упоминая о его правахъ и преимуществахъ [1]). Другіе члены, и въ особенности Новосильцовъ, разбивали докладъ по частямъ. Новосильцовъ старался провести ту мысль, что Сенатъ никогда не былъ законодательнымъ собраніемъ и не можетъ быть таковымъ въ будущемъ. Государю даже и неудобно было бы даровать значительныя права Сенату, такъ какъ этимъ онъ „связалъ бы себѣ руки и не могъ бы сдѣлать всего задуманнаго на общую пользу, и встрѣтилъ бы въ невѣжествѣ этихъ людей помѣху", наконецъ, права Сената могли быть не безопасны, въ случаѣ борьбы между верховною властью и правительственными учрежденіями; поэтому Новосильцовъ предполагалъ ограничить Сенатъ исключительно судебною властью [2]). Сотрудники государя не могли примириться также съ предоставленіемъ Сенату исполнительной власти. Лагарпъ боялся, что права Сената въ этомъ отношеніи уменьшатъ права государя. Другіе же сотрудники приводили тотъ аргументъ, что государю не слѣдуетъ связывать себѣ рукъ и что лучше не стѣснять себя и устроить управленіе по собственному желанію. Первое время государь очень настаивалъ на предоставленіи Сенату исполнительной власти. Его мысль заключалась въ томъ, что онъ хотѣлъ бы только слѣдить за администраціей, получать свѣдѣнія обо всемъ происходящемъ въ государствѣ и не имѣть на нее вліянія. Точно такъ же государь въ первое время отстаивалъ охранительную власть Сената; полагая, что это учрежденіе является „необходимымъ противовѣсомъ абсолютизма" [3]).

При такихъ условіяхъ, очень понятно, что въ средѣ молодыхъ сотрудниковъ государя проектъ избираемаго Сената не встрѣтилъ сочувствія. Повидимому, выбор-

ное начало Сената нравилось первоначально самому государю; онъ даже не прочь былъ предоставить выборъ кандидатовъ въ сенаторы губернаторамъ, но былъ остановленъ Новосильцовымъ [1]). По словамъ протоколовъ Строганова, государю нравились идеи, заключающіяся въ проектахъ Зубова и Державина. Проектъ Зубова превращалъ Сенатъ въ законодательное собраніе; поэтому сначала въ Неофиціальномъ Комитетѣ рѣшено было остановиться на державинскомъ проектѣ. Но затѣмъ молодые сотрудники государя „сочли нужнымъ отклониться“ отъ идей, заключавшихся въ обоихъ проектахъ, желая сохранить за правительствомъ „свободу въ его дальнѣйшихъ распоряженіяхъ“ и затѣмъ устроить судную часть [2]). Съ большимъ трудомъ членамъ Комитета удалось отклонить государя отъ выборнаго начала въ Сенатъ. Въ своихъ аргументахъ противъ этого начала они ссылались на неудовлетворительность вообще дворянскихъ выборовъ и, главнымъ образомъ, на то, что подобныя мѣры въ Россіи еще были несвоевременны [3]). Графъ Строгановъ замѣчаетъ, что государь, повидимому, сталъ раздѣлять эти мнѣнія. Члены Комитета старались даже уничтожить ту статью проекта сенатскаго указа, по которой сенаторы подлежатъ суду только самого Сената [4]); эта статья, однако, сохранилась въ Высочайше утвержденномъ указѣ о Сенатѣ.

Такъ какъ тогда же сотрудниками государя разработывался министерскій уставъ, то члены Комитета „для согласованія“ съ нимъ сенатскаго устава постарались уничтожить статью указа, по которой губернаторы и предсѣдатели присутственныхъ мѣстъ въ чрезвычайныхъ или сомнительныхъ случаяхъ (т.-е. когда дѣло касалось разъясненія закона) должны были бы испрашивать разрѣшенія Сената; точно такъ же уничтожена статья, по которой Сенатъ долженъ былъ вѣ-

дать обо всѣхъ донесеніяхъ, присылаемыхъ генералъ-прокурору губернскими прокурорами. Въ обоихъ случаяхъ сотрудники государя опасались, чтобы не произошло столкновенія изъ-за правъ между Сенатомъ и министерствами [1]). Между тѣмъ въ дѣйствительности уничтоженіемъ этой статьи они подрывали двѣ основныя функціи Сената, которыя ему неизмѣнно принадлежали въ теченіе цѣлаго столѣтія, именно: толкованіе закона и контроль надъ мѣстной администраціей. Въ одномъ только члены Комитета поддержали Сенатъ: государь не одобрялъ тѣхъ статей, которыя касались контроля Сената надъ министрами и права Сената дѣлать представленія на Высочайшіе указы [2]). Какъ извѣстно, впрочемъ, обѣ эти статьи на практикѣ не получили никакого значенія.

Такимъ образомъ проектъ указа о правахъ Сената, основанный на сенатскомъ мнѣніи, былъ значительно профильтрованъ въ Неофиціальномъ Комитетѣ. Въ дѣйствительности мнѣніе Сената о своихъ правахъ подверглось еще большимъ измѣненіямъ, чѣмъ тѣ спорные пункты, о которыхъ передаютъ протоколы. Очень можетъ быть, что это дѣло рукъ Новосильцова, редактировавшаго указъ. Это надо имѣть въ виду, такъ какъ въ историко-юридической литературѣ, даже у Градовскаго, утвердилось почему-то мнѣніе, что указъ 8 сентября 1802 г. подтверждаетъ собою цѣликомъ мнѣніе Сената о своихъ правахъ. Такъ, Сенату не придано права ходатайствовать передъ государемъ о народныхъ нуждахъ и права распредѣлять налоги, съ доклада государю; у Сената отнята его исполнительная власть. Вообще по указу 8 сентября Сенатъ является хранителемъ законовъ, отчасти съ контролирующимъ характеромъ. Но указъ не даетъ Сенату никакихъ средствъ для осуществленія этого контроля. Сенатъ не имѣетъ никакой инициіативы, за исключеніемъ права

дѣлать представленія на Высочайшіе указы. За Сенатомъ не подтверждено права, чтобы изъ него только одного выходили подтвердительные указы въ присутственныя мѣста и чтобы черезъ него только объявлялись Высочайшіе указы по дѣламъ, производящимся въ присутственныхъ мѣстахъ. У него отнято право представлять государю кандидатовъ въ губернаторы и въ президенты коллегій. На все это есть указанія въ сенатскомъ мнѣніи.

Нѣкоторыя важныя для Сената статьи редактированы иначе, чѣмъ желалъ Сенатъ. Такъ, рѣшенія дѣлъ въ департаментахъ должны быть единогласными, а въ общемъ собраніи—по большинству двухъ третей голосовъ; между тѣмъ какъ въ то время очень настаивали на порядкѣ единогласныхъ рѣшеній. Въ своемъ мнѣніи Сенатъ сдѣлалъ указаніе на то, что для правильнаго наблюденія за дѣлами въ государствѣ онъ долженъ имѣть свѣдѣнія обо всемъ ходѣ дѣлъ. На это отвѣчаетъ 5-я статья указа, говорящая, что всѣ именные указы должны взноситься въ Сенатъ тѣми мѣстами и лицами, которымъ они даны будутъ, за исключеніемъ подлежащихъ особливой тайнѣ; о поступленіи въ Сенатъ донесеній губернскихъ прокуроровъ вовсе не упоминается. Право Сената быть единственнымъ истолкователемъ закона превратилось въ статью (7-ю), редактированную, по настоянію членовъ Неофиціальнаго Комитета, въ весьма общихъ и неопредѣленныхъ выраженіяхъ, вслѣдствіе чего присутственныя мѣста, будучи независимыми отъ Сената, едва ли нашли бы поводъ обращаться къ нему за разрѣшеніемъ сомнѣній. Интересно, что въ указъ о „правахъ“ Сената внесенъ рядъ канцелярскихъ обрядностей, въ помѣщеніи которыхъ не трудно узнать вліяніе Кочубея.

Однимъ словомъ, долго ожидаемый указъ о „правахъ“ Сената является актомъ, устанавливающимъ его безправіе.

Причиною этого безправія Сената былъ Неофиціальный Комитетъ. Онъ не выставилъ полной программы государственнаго преобразованія. Но зато онъ готовилъ параллельно съ критикой указа Сенату учрежденіе министерствъ. Это учрежденіе въ однихъ отношеніяхъ должно было стать рядомъ съ Сенатомъ, въ другихъ — замѣнить его.

Надо замѣтить, что члены старой партіи не были противниками министерствъ; но они понимали дѣло совершенно иначе. Они понимали, что есть рядъ дѣлъ высокой важности, которыя не могутъ быть поручены Сенату и которыя издавна ему не принадлежали, каковы дѣла первыхъ трехъ коллегій (военной, морской и иностранной); понятны были также непрактичность и неудобство сношеній государя по всѣмъ дѣламъ съ Сенатомъ, такъ какъ знали, что на практикѣ послѣ Петра I государи не присутствовали въ Сенатѣ; наконецъ, ясно было, что, каковы бы ни были права Сената, верховная власть была надѣлена очень обширными полномочіями. Притомъ Сенатъ, по ихъ понятіямъ, стоялъ между государемъ и народомъ. При такихъ условіяхъ представитель власти не могъ оставаться безъ извѣстнаго круга совѣтниковъ. Въ XVIII в., при нѣсколько аналогичныхъ условіяхъ, такими совѣтниками государя являлись разные случайные люди, фавориты. Братья Воронцовы и люди ихъ понятій стремились къ тому, чтобы избавиться отъ этихъ случайностей и окружить государя отвѣтственными и всѣмъ извѣстными совѣтниками. Такими совѣтниками и явились бы министры. Но и они рѣшали бы дѣла не единолично, съ глазу на глазъ съ государемъ, но въ общемъ совѣтѣ; въ этомъ совѣтѣ, кромѣ министровъ, имѣющихъ опредѣленный кругъ обязанностей, засѣдаютъ и еще другіе члены совѣта. Графъ С. Р. Воронцовъ, съ жаромъ проповѣдывавшій идеи совмѣстнаго

обсужденія дѣлъ съ государемъ въ Совѣтѣ, образцомъ такого учрежденія ставитъ англійское министерство. Хорошо извѣстны его письма къ графу Н. П. Панину. Здѣсь доказывается, что доклады Панина, сдѣланные императору наединѣ, могутъ повести къ различнымъ нежелательнымъ осложненіямъ. Докладчикъ легко можетъ сдѣлать ошибку и ввести въ заблужденіе государя, политика государства не будетъ имѣть во всѣхъ частяхъ необходимой связи. Рѣшеніе дѣлъ въ Совѣтѣ полезно и необходимо для государя и для государства: „Единственное средство, чтобы государь не былъ вольно или невольно обманываемъ начальниками управленій и пріобрѣталъ опытность въ дѣлахъ и въ познаніи людей, состоитъ въ обсужденіи всѣхъ дѣлъ общимъ собраніемъ Совѣта: въ противномъ случаѣ онъ будетъ постоянно обманываемъ вольно или невольно, выслушивая наединѣ начальниковъ управленій, которые сдѣлаются деспотами, а деспотизмъ министровъ въ тысячу разъ хуже единоличнаго произвола государя". Въ томъ же духѣ Воронцовъ пишетъ государю, предостерегая его отъ министерскаго деспотизма [1]). Въ письмѣ къ брату, написанномъ въ томъ же 1801 г., онъ указываетъ на цѣлый рядъ опасностей для государя отъ единоличныхъ докладовъ и совѣтовъ его министровъ: министры представятъ государю дѣло въ ложномъ свѣтѣ, подадутъ лукавые совѣты, невѣрно выполнятъ его приказанія, онъ попадетъ цѣликомъ въ зависимость отъ своихъ совѣтниковъ и министровъ, какъ это было въ прошлыя царствованія, а министры преслѣдуютъ только свои личныя цѣли [2]). Такимъ образомъ, люди, присмотрѣвшіеся къ порядку управленія въ XVIII в., понимали государственное значеніе совѣта министровъ, но съ ужасомъ смотрѣли на возможность утвержденія министерскаго деспотизма.

Въ извѣстномъ отношеніи съ ними сходились и молодые совѣтники Александра I. Исходя изъ другихъ основаній, чисто теоретическихъ, они видѣли въ министерствѣ очень удобное орудіе для управленія. Они понимали значеніе личной инціативы въ дѣлѣ управленія и были убѣждены въ томъ, что министерство явится лѣкарствомъ отъ всѣхъ золъ тогдашняго управленія. Въ то же время нѣкоторые изъ нихъ признавали и необходимость общихъ совѣщаній министровъ. Молодые сотрудники полагали учредить министерства по примѣру Западной Европы, сосредоточить однородныя дѣла въ каждомъ министерствѣ, опредѣлить кругъ ихъ дѣятельности, централизовать управленіе и такимъ образомъ увеличить отвѣтственность главныхъ начальниковъ управленія. Они надѣялись, что это введетъ извѣстный порядокъ и методичность въ управленіи государствомъ, наконецъ, министерство явится средствомъ для уничтоженія разныхъ злоупотребленій, взяточничества, воровства [1]). Посмотримъ, какъ отлились эти предположенія въ проектѣ закона.

Такимъ образомъ были высказаны очень широкія предположенія. Многія изъ мыслей, которыя высказывали члены Комитета, весьма нравились и государю. Онъ, подобно своему отцу, императору Павлу, искалъ средствъ направить государственную машину такъ, чтобы въ его рукахъ сосредоточивались всѣ нити управленія, чтобы онъ могъ за всѣмъ наблюдать, — учредить строгій порядокъ въ государственномъ управленіи и „устранить вредъ, происходящій отъ произвола“ [2]). Съ другой стороны, и сотрудники государя полагали, что лучше поручать какую - либо часть администраціи одному лицу, чѣмъ многимъ [3]). Очевидно, къ той же цѣли клонились заботы сотрудниковъ Александра I, когда они стремились урегулиро-

вать занятія государя съ его совѣтниками. Впервые рѣчь о министерствѣ зашла въ засѣданіи 18 ноября 1801 г. Поводомъ къ поднятію вопроса было уже извѣстное намъ письмо къ государю С. Р. Воронцова. Новосильцовъ воспользовался мыслью своего противника и составилъ по этому поводу особую записку, въ которой излагалъ, на основаніи доводовъ Бэкона, большія удобства подобнаго министерскаго совѣта. Но тутъ же среди членовъ Комитета возникли соображенія другого рода. Въ Англіи, на которую ссылались Новосильцовъ и Воронцовъ, министерство состоитъ изъ людей, преслѣдующихъ одни и тѣ же политическіе взгляды; въ Россіи же весьма часто министры бываютъ не согласны съ собою во взглядахъ. И вотъ въ средѣ членовъ возникаетъ странная идея: поставить министерство въ Россіи въ такое положеніе, чтобы, съ одной стороны, отнять у министра возможность употреблять во зло довѣріе государя, но, съ другой стороны, желательно, чтобы не считали государя, состоящимъ подъ опекой министерскаго совѣта, потому что въ Россіи не довѣряютъ министрамъ. Сначала въ Комитетѣ возникла мысль объ учрежденіи совѣта по проекту Воронцова, т.-е. состоящаго изъ министровъ и безпортфельныхъ совѣтниковъ государя. Даже въ вопросѣ о министерствахъ Комитетъ сразу становится на ложную дорогу. Члены Комитета стали втупикъ при вопросахъ о согласномъ или несогласномъ министерствѣ. (Строгановъ впослѣдствіи высказался за согласное министерство). Лагарпъ пошелъ еще далѣе, указывая государю на опасность, которая можетъ произойти для его власти, если министерскій совѣтъ будетъ согласенъ во взглядахъ [1]).

Однако съ теченіемъ времени въ Комитетѣ получаетъ преобладаніе мысль о министерствахъ, какъ объ особомъ учрежденіи, отдѣльномъ отъ проектированнаго

ранѣе совѣта. Чарторыйскій представилъ государю записку, которая и послужила основнымъ матеріаломъ для закона объ образованіи министерствъ. Онъ предполагалъ раздѣлить всю администрацію между нѣсколькими министрами, въ рукахъ которыхъ находились бы всѣ нити управленія. При каждомъ министрѣ долженъ быть совѣтъ изъ старшихъ чиновниковъ. Повидимому, судебную власть предполагалось организовать особо отъ Сената. Послѣднему предполагалось оставить надзоръ за администраціей, въ томъ числѣ и за министрами. Всѣ были въ восхищеніи отъ этого проекта, а государь даже говорилъ, что онъ „никогда не видѣлъ столь яснаго, какъ эта записка, и что его восхищала увѣренность въ томъ, что, слѣдуя этою стезею, можно было достигнуть желаемой имъ реформы" [1]). Въ настоящее время трудно понять, чѣмъ восхищались молодые государственные люди въ этомъ незрѣломъ твореніи князя Чарторыйскаго, такъ какъ и послѣ полугодичной работы Комитета надъ первоначальнымъ проектомъ онъ вышелъ очень неудачнымъ въ окончательной редакціи. Если записка, читанная княземъ Чарторыйскимъ, и есть та, которая сохранилась въ бумагахъ Строганова (по нашему мнѣнію это весьма вѣроятно), то она сразу ставитъ министерства на ту почву, съ которой ихъ тщетно пытался сдвинуть Сперанскій: исходя изъ принципа признанія неограниченной власти главы государства, записка въ министерствахъ видитъ непосредственное проявленіе этой власти въ дѣлахъ административныхъ, т.-е. передаетъ ей то, чего она фактически не имѣла въ XVIII в., благодаря умѣряющей власти Сената. Непонятно также и то, какимъ путемъ и къ какимъ реформамъ можно было подойти, исходя изъ образованій министерства. Мысли членовъ Комитета о министерствахъ выясняются еще изъ того поясненія къ указу, которое было предста-

влено засѣданію 24 марта Кочубеемъ. Здѣсь говорилось, что съ введеніемъ новыхъ учрежденій императоръ надѣется дать управленію ходъ наиболѣе сообразный къ упроченію общаго благоденствія. Далѣе излагались причины учрежденія министерствъ и объяснялось, что Петръ Великій не успѣлъ дать удобнаго порядка управленію, что сознавалось всѣми его преемниками (это введеніе Кочубея не попало въ законъ).

Въ работахъ Комитета при обсужденіи проекта учрежденія министерствъ имѣютъ интересъ двѣ стороны: во-первыхъ, отношеніе министерствъ къ другимъ высшимъ учрежденіямъ и, во-вторыхъ, выработка самаго министерскаго механизма. Такъ какъ въ то время существовалъ при государѣ Совѣтъ и такъ какъ не была оставлена мысль Воронцова о министерскомъ Совѣтѣ, то надлежало прежде всего согласовать всѣ эти учрежденія. По мнѣнію Комитета, министры должны войти въ составъ Совѣта [1]). Роль Совѣта предполагалась слѣд.: вопросы, превышавшіе власть министра, предполагалось передавать на разсмотрѣніе Совѣта; государь по такому дѣлу издавалъ указъ на основаніи доклада министра и мнѣнія Совѣта. Интересно, что Кочубей въ Комитетѣ упорно настаивалъ на томъ, чтобы всѣ дѣла не отдавались на разсмотрѣніе Совѣта, и даже онъ не желалъ опредѣленія тѣхъ случаевъ, когда дѣла обязательно должны были бы вноситься въ Совѣтъ, на чемъ настаивалъ государь [2]). Изъ этого видно, что онъ не желалъ принять во вниманіе мысли Воронцова о министерскомъ деспотизмѣ. Съ увѣренностью можно сказать, что и остальные члены Комитета не сочувствовали идеѣ расширенія правъ Совѣта. Такъ какъ государь „упрямился“ въ этомъ вопросѣ (какъ въ подобныхъ случаяхъ любилъ выражаться графъ Строгановъ), то, повидимому, именно вслѣдствіе этого среди членовъ Неофиціальнаго Ко-

митета появляется мысль объ особомъ учрежденіи — Комитетѣ министровъ. Эта мысль появляется на сцену въ весеннихъ засѣданіяхъ Неофиціальнаго Комитета, когда члены его очень торопили государя утвержденіемъ министерскаго Устава. Комитетъ министровъ является въ Новосильцовской переработкѣ Устава. По его предположенію всѣ текущія дѣла должны рѣшаться въ Комитетѣ министровъ, а „важнѣйшіе вопросы"— въ Совѣтѣ. Каждый министръ докладывалъ предварительно въ Комитетѣ представляемый имъ къ утвержденію государя докладъ. Для государя было неясно, почему не вносить всѣ дѣла въ Совѣтъ; очевидно, ему показалось страннымъ это нагроможденіе учрежденій съ одинаковыми функціями. Ему нашли два возраженія: направленіе дѣлъ въ Совѣтъ зависитъ отъ воли государя, обращеніе же министровъ по всѣмъ дѣламъ въ Совѣтъ — затруднитъ ихъ [1]). Такимъ образомъ зарождалось въ очень неопредѣленныхъ чертахъ учрежденіе, имѣвшее столь важное значеніе во всѣ послѣдующія правленія. Ясно одно, что члены Неофиціальнаго Комитета всячески стремились сузить кругъ офиціальныхъ совѣтниковъ государя.

Гораздо труднѣе было совладать членамъ Комитета съ традиціонной властью Сената. Борьба съ сенатскими правами намъ извѣстна. За Сенатомъ было оставлено право контроля министровъ по ихъ отчетамъ, представляемымъ государю [2]). Но зато члены Комитета предложили, чтобы высочайшіе указы на имя министровъ представлялись бы ими Сенату, полагая, что такой порядокъ въ изданіи указовъ слагаетъ съ министровъ отвѣтственность, налагаемую на нихъ контрасигнированіемъ указовъ [3]). Было и еще старое учрежденіе Петровскаго времени, отношеніе котораго къ новымъ министерствамъ слѣдовало выяснить, это — коллегіи. Кочубей явился противникомъ коллегій,

предполагая замѣнить ихъ канцеляріями при министрахъ. Его поддерживали Строгановъ и Новосильцовъ. Однако, благодаря настоянію государя, поддержаннаго Чарторыйскимъ, коллегіи на первое время были сохранены [1]).

При такихъ условіяхъ происходили въ Неофиціальномъ Комитетѣ пренія объ учрежденіи министерствъ. Очень не трудно подмѣтить, что членами Комитета не были затронуты многіе важные вопросы государственнаго управленія. Министерства не были отграничены отъ другихъ учрежденій, предѣлы власти и отвѣтственности министровъ не были опредѣлены и т. д. Члены Комитета стремились лишь къ тому, чтобы министры явились абсолютными хозяевами въ отмежевываемой имъ области, снять съ нихъ всякую тѣнь отвѣтственности, уединить ихъ дѣятельность отъ другихъ высшихъ учрежденій. Опуская много серьезныхъ сторонъ въ проектируемомъ учрежденіи, члены Комитета, особенно Новосильцовъ, много заботятся о разныхъ мелочахъ, въ родѣ вопроса о разсылкѣ повѣстокъ на засѣданія, о пріемныхъ дняхъ у министра, о схемѣ ихъ докладовъ (предлагая, чтобы въ докладѣ было вступленіе, изложеніе предмета и заключеніе) и т. п. При всемъ томъ указъ о министерствахъ подготовлялся среди строгой таинственности, такъ что даже Трощинскій и Беклешовъ, въ рукахъ которыхъ сосредоточивались значительныя отрасли управленія, узнали только наканунѣ изданія указа о государственномъ переустройствѣ. Даже и канцелярскій порядокъ оказался неудовлетворительнымъ. Однимъ словомъ,—скажемъ словами Градовскаго,—„вообще первое учрежденіе министерствъ носитъ на себѣ характеръ поспѣшной работы, торопливаго желанія доставить своимъ идеямъ торжество въ принципѣ, хотя въ самой несовершенной формѣ съ тѣмъ, чтобы впослѣдствіи дать ей болѣе

совершенную организацію. Оно было временнымъ перемиріемъ новыхъ французско-канцелярскихъ порядковъ съ прежними Петровскими учрежденіями, — перемиріемъ, послѣ котораго должно было послѣдовать окончательное паденіе этихъ послѣднихъ“ [1]). Сперанскій, прекрасный знатокъ всего механизма правительственныхъ учрежденій, тоже былъ очень недоволенъ новыми министерствами.

Таковы были первыя министерства по указу 8 сентября 1802 г. (ихъ было восемь: военное, морское, иностранныхъ дѣлъ, коммерціи, народнаго просвѣщенія, юстиціи, финансовъ и государственнаго казначейства). Еще болѣе замѣчательно слѣдующее обстоятельство: учрежденіе о министерствахъ вводило цѣлую реорганизацію въ систему высшихъ государственныхъ учрежденій, но по своему механизму новое министерство весьма мало отличалось отъ коллегій Павловскаго времени съ ихъ директорами, отмѣненными Александромъ I вскорѣ по вступленіи на престолъ; мало того, министерства оказались въ органической связи съ нѣкоторыми учрежденіями и попытками реформъ XVIII вѣка. Такимъ образомъ, учредители министерствъ, черпая уроки государственной мудрости на западѣ, вводили учрежденія, подготовленныя русскою жизнью; но объ этомъ рѣчь будетъ ниже.

Указы 8 сентября 1802 года о преимуществахъ и должности Сената и объ учрежденіяхъ министерствъ завершаютъ собою первую эпоху Александровскаго царствованія. Результатъ этотъ не соотвѣтствуетъ ожиданіямъ, возлагавшимся обществомъ. Около Александра I съ момента его воцаренія стали люди двоякаго направленія. Одни — поставили ясную, хотя и очень скромную программу реформъ; другіе — какъ будто стремились къ болѣе широкимъ планамъ, но въ дѣйствительности не имѣли опредѣленной схемы и не были еди-

нодушны. Откладывая какую-то реформу, которую наиболѣе прямодушные изъ нихъ сами еще не успѣли формулировать, они употребили все свое вліяніе на государя для того, чтобы удержать его отъ всякихъ уступокъ въ пользу либеральныхъ тенденцій; и въ то же время нѣкоторые изъ молодыхъ друзей стремятся проложить себѣ широкій путь къ власти при государѣ-другѣ; государь внимательно прислушивался къ голосамъ обѣихъ партій... и пошелъ за Лагарпомъ, совѣтовавшимъ ему удержать власть. Въ результатѣ два указа, въ которыхъ видно желаніе удовлетворить обѣ партіи. Оба указа противорѣчатъ въ извѣстной мѣрѣ одинъ другому, такъ какъ пышныя фразы о преимуществахъ сенатской должности парализуются учреждаемыми министерствами, но и новыя министерства получили не права, а обязанности.

Почему въ одинъ день появились эти два указа? Потому что Александръ I, по словамъ одного хорошо знавшаго его современника, каждому старался приподнести любимое его кушанье. Почему получили преобладаніе совѣты Лагарпа, пока шли партійные споры? Потому что, по словамъ того же современника и друга, Александръ I охотно готовъ бы былъ даровать свободу всему міру, если бы міръ поклялся исполнять его желанія.

III.

Н. И. Тургеневъ сохранилъ любопытный анекдотъ о Н. С. Мордвиновѣ. Мордвиновъ очень любилъ разсказывать, что, когда шла рѣчь объ организаціи министерствъ, Александръ I настаивалъ на отвѣтственности министровъ по закону. „Но, государь,—возразили ему,—если министръ откажется контрасигновать указъ Вашего Величества, то будетъ ли такой указъ имѣть обя-

зательную силу безъ этой формальности?“—„Конечно,—отвѣчалъ государь,—указъ во всякомъ случаѣ долженъ быть исполненъ“ [1]).

Этотъ разсказъ хорошо опредѣляетъ положеніе вещей. Министръ явился гибкимъ исполнителемъ, но не учрежденіемъ, обставленнымъ извѣстною законною формою. Первые министры вскорѣ были разочарованы, и отъ нихъ не могла укрыться вся недостаточность новаго учрежденія. Современное общество въ общемъ встрѣтило министерство крайне недружелюбно. Отъ того времени до насъ дошло больше голосовъ противъ министерствъ, чѣмъ за нихъ. Задачей настоящей статьи и будетъ знакомство съ тогдашними мнѣніями. Въ данномъ случаѣ сужденія современниковъ пріобрѣтаютъ большой интересъ, такъ какъ разъясняютъ намъ и настроеніе общества и его взглядъ на то, что государство теряло и что оно пріобрѣтало съ введеніемъ новыхъ учрежденій; наконецъ, сужденія современниковъ знакомятъ насъ съ теоретическими взглядами людей того времени на вновь установленное государственное устройство. Для насъ, привыкшихъ къ министерскому режиму, всѣ эти соображенія людей, знавшихъ коллегіальное управленіе, вообще представляютъ многоразличный интересъ.

Нѣкоторые современники передаютъ намъ лишь то впечатлѣніе, которое произвела на нихъ реформа. Это—непосредственное наблюденіе, безъ сложныхъ теоретическихъ разсужденій; другіе, напротивъ, писали цѣлые трактаты, безспорно заслуживающіе вниманія съ точки зрѣнія развитія идей въ сферѣ государственнаго права. Прежде всего надо прислушаться къ первымъ: это голосъ современнаго общества.

Едва ли не самую рѣзкую характеристику министерства находимъ въ запискахъ Вигеля, вообще сурово относящагося къ тогдашнимъ преобразованіямъ. „Ка-

жется,—говоритъ онъ,—простой разсудокъ въ самодержавномъ государствѣ указываетъ на необходимость коллегіальнаго управленія. Тамъ, гдѣ верховная неограниченная власть находится въ однѣхъ рукахъ, и гласъ народа, чрезъ представителей его, не можетъ до нея доходить, власть главныхъ правительственныхъ лицъ должна быть умѣряема совѣщательными сословіями, составленными изъ мужей, болѣе или менѣе опытныхъ. Если сужденія ихъ, споры, даже несогласія нѣкоторыхъ замедляютъ ходъ дѣлъ, зато передъ государемъ они одни только обнажаютъ истину, выказываютъ ему способныхъ людей для каждаго мѣста и такимъ образомъ облегчаютъ ему выборы". Вигель задается вопросомъ о томъ, что означаетъ по русскимъ законамъ отвѣтственность министровъ. Передъ кѣмъ министры будутъ отвѣчать? „Передъ государемъ, который долго уважаетъ въ нихъ свой выборъ, котораго дѣлаютъ они участникомъ своихъ ошибокъ, и который, не признавшись въ оныхъ, не можетъ ихъ удалить? Передъ народомъ, который ничто? Передъ потомствомъ, о которомъ они не думаютъ? Развѣ только передъ своею совѣстью, когда невзначай есть она въ которомъ-нибудь изъ нихъ". — „Можетъ-быть, когда-нибудь случится, что разсѣянный государь ввѣрится небрежнымъ министрамъ, которые ввѣрятся лѣнивымъ директорамъ, которые ввѣрятся неблагоразумнымъ и неопытнымъ начальникамъ отдѣленій, а они ввѣрятся умнымъ и дѣятельнымъ, но не всегда благонамѣреннымъ и добросовѣстнымъ столоначальникамъ, тогда сіи послѣдніе безъ общей цѣли и связи будутъ одни управлять дѣлами государства".

Приблизительно на той же точкѣ зрѣнія стоитъ и Д. П. Руничъ, пользующійся такою извѣстностью въ исторіи нашего просвѣщенія. Его взглядъ на вопросъ объ учрежденіи министерствъ—тоже отголосокъ тог-

давнихъ ходячихъ мнѣній той части общества, которая не относилась благосклонно къ Александровскимъ преобразованіямъ. Руничъ считаетъ учрежденіе министерствъ „первыми шагами къ конституціоннымъ порядкамъ“. Съ его точки зрѣнія, при неограниченномъ монархическомъ образѣ правленія не существуетъ общественнаго права, которое основывается на свободѣ прессы, несмѣняемости должностныхъ лицъ, гласности и отвѣтственности министра. Тутъ существуетъ только „обычное право“, но оно „не есть политическое право“, примѣняясь только къ преступленіямъ, наказаніямъ и къ тяжбамъ, возникающимъ между частными лицами. Въ такихъ странахъ, по мнѣнію Рунича, „самою естественною“ является коллегіальная форма правленія. „Министръ,—поясняетъ онъ,—есть безапелляціонный хозяинъ въ своемъ министерствѣ, его совѣтники или директоры не суть равныя ему лица, но его подчиненные, участь которыхъ всецѣло зависитъ отъ министра, а онъ, въ свою очередь, не боится никакой отвѣтственности, кромѣ немилости своего монарха, и является только исполнителемъ его воли. Прежнія коллегіи, во главѣ которыхъ стоялъ президентъ и нѣсколько членовъ, были юридическими, или административными учрежденіями, рѣшенія которыхъ можно было обжаловать генералъ-прокурору. Министерства суть не что иное, какъ большія канцеляріи, подчиненныя непосредственно министру; когда русскій министръ говоритъ о своемъ министерствѣ, то онъ говоритъ о самомъ себѣ. Будучи единственнымъ докладчикомъ у монарха, онъ является вмѣстѣ съ тѣмъ единственнымъ выразителемъ его воли и не подлежитъ никакой отвѣтственности, никакому контролю, не можетъ встрѣтить никакой оппозиціи. То же самое можно сказать о всѣхъ его подчиненныхъ. Они только исполняютъ его предписанія или его волю“. Министер-

ства—признакъ конституціонной формы правленія, но они принесутъ только вредъ тамъ, гдѣ нѣтъ свободы личной и свободы слова. По словамъ автора записокъ, учрежденіе министерствъ взволновало тогдашнюю администрацію: „учрежденіе министерствъ и введеніе конституціонныхъ порядковъ въ русскую администрацію перевернули вверхъ дномъ всѣ правовыя отношенія, всю юрисдикцію. Самодержавіе „царя сочиталось съ властью Государственнаго Совѣта“. Всполошилась не только администрація, но также и все дворянство. Дальнѣйшая дѣятельность Сперанскаго только подкрѣпила, по словамъ Рунича, мечтанія однихъ и тревожный трепетъ другихъ. „Словомъ, самый недальновидный человѣкъ понималъ, что вскорѣ наступятъ новые порядки, которые перевернутъ вверхъ дномъ весь существующій строй. Объ этомъ уже говорили открыто, не зная еще, въ чемъ именно состоитъ угрожающая опасность. Богатые помѣщики, имѣвшіе крѣпостныхъ, теряли голову при мысли, что конституція уничтожитъ крѣпостное право и что дворянство должно будетъ уступить шагъ впередъ плебеямъ“.

Недовольство высшаго сословія было всеобщее [1]).

Отзывы Вигеля, Рунича, И. И. Дмитріева, Сумарокова и др. интересны какъ отзывы, передающіе намъ толки въ обществѣ. Современниковъ, непризнававшихъ пользы перехода къ новымъ формамъ управленія, или предвидѣвшихъ невозможность такого перехода, одинаково пугалъ министерскій режимъ: первые видѣли въ немъ переходъ къ конституціи, вторые ясно предвидѣли начало режима съ министерскимъ произволомъ.

Въ средѣ голосовъ, шедшихъ изъ нѣдръ общества, бывшихъ выраженіемъ мнѣній извѣстной его части, на первомъ планѣ надо, конечно, поставить голосъ знаменитаго перваго историографа. Н. М. Карамзинъ отличался рѣдкимъ чутьемъ, которое всегда дѣлало

его передовымъ общественнымъ дѣятелемъ. Карамзинъ подалъ свою записку императору Александру I какъ разъ тогда, когда начавшаяся національно-религіозная реакція получала первое свое опредѣленіе. Сарказмы его записки направлены какъ противъ преобразованій первыхъ годовъ, такъ и противъ поправокъ, внесенныхъ реформами Сперанскаго. Послѣднее обстоятельство нисколько не умаляетъ значенія Карамзинской записки для цѣли нашего вопроса, но даже увеличиваетъ ея цѣнность: толки о нововведеніяхъ ко времени разрыва съ Наполеономъ сильно обострились; а между тѣмъ отношенія къ нимъ среди общества отлились въ опредѣленную форму. Легко предвидѣть, что въ Карамзинской запискѣ нашли себѣ мѣсто эти толки. Въ виду сказаннаго, весьма понятно, что записка Карамзина представляетъ собою глубокій интересъ: это—по справедливому замѣчанію М. П. Погодина, политическое завѣщаніе Карамзина, и не столь его личное (прибавимъ), сколь завѣщаніе значительной части общества, устами которой говорилъ Карамзинъ.

Знаменитый историкъ исходитъ изъ того общаго принципа, что „всякая новость въ государственномъ порядкѣ есть зло, къ коему надобно прибѣгать только въ необходимости: ибо одно время даетъ надлежащую твердость уставамъ; ибо мы болѣе уважаемъ то, что давно уважаемъ, и всѣ дѣлаемъ лучше по привычкѣ“. Въ средѣ русскихъ учрежденій такою почетною давностью, имѣющею право на уваженіе, пользуется Петровскій Сенатъ. Представленіе о Сенатѣ Карамзина такое, какое было у всѣхъ защитниковъ этого учрежденія, т.-е. какъ Сенатѣ Елизаветинскаго времени: по словамъ Карамзина, Сенатъ издавалъ законы, повѣрялъ дѣла коллегій, рѣшалъ ихъ сомнѣнія. Никакого другого учрежденія въ государствѣ не нужно было. Между тѣмъ совѣтники Александра, вмѣсто испра-

вленія старыхъ законовъ, поспѣшили создать новое учрежденіе. Министерства приведены въ дѣйствіе, когда не было издано еще наказа министрамъ. На мѣстахъ „знаменитыхъ чиновниковъ“ коллегій появились „маловажные чиновники“, безотвѣтственные за спиною министра. Компетенція министерствъ очень обширна, особенно министерства внутреннихъ дѣлъ. Произошла большая путаница въ распредѣленіи дѣлъ. Но - главное—„министры стали между государемъ и народомъ, заслоняя Сенатъ, отнимая его силу и величіе; хотя подвѣдомые ему отчетами, но сказавъ: „я имѣлъ счастье докладывать государю“, заграждали уста сенаторамъ, и сія мнимая отвѣтственность была доселѣ пустымъ обрядомъ. Указы, законы, предлагаемые министрами, одобряемые государемъ, сообщались сенату только для обнародованія. Выходило, что Россіею управляли министры, т.-е. каждый изъ нихъ по своей части могъ творить и разрушать“.

Правда, изъ министровъ составляется комитетъ, но онъ похожъ на разноземцевъ, говорящихъ на разныхъ языкахъ потому, что одинъ министръ не свѣдущъ въ дѣлахъ другого, да и, кромѣ того, министры не имѣютъ нужды въ сговорчивости другъ друга. Отвѣтственность министровъ на практикѣ не можетъ имѣть никакого значенія потому, что министровъ избираетъ государь, а „худой министръ есть ошибка государева“. Учрежденіе Совѣта, по его мнѣнію, также не можетъ послужить сдержкою министрамъ. Вообще всѣ новыя преобразованія Карамзину представляются крайне не зрѣлыми [1]).

Таковы въ высшей степени интересныя замѣчанія Карамзина. Онъ, какъ и другія лица, далеко стоявшія отъ кормила правленія, критиковалъ министерства съ точки зрѣнія теоретической. Но люди, ближе стоявшіе къ дѣлу, замѣтили въ новыхъ учрежденіяхъ еще одну

сторону, именно крайнюю ихъ неудовлетворительность въ качествѣ административнаго механизма, что вызывало ропотъ въ средѣ бюрократовъ. Въ запискахъ Г. Р. Державина очень подробно изложены первые нетвердые шаги новаго учрежденія. Онъ указываетъ на отсутствіе инструкціи, опредѣляющей кругъ ихъ дѣятельности, права и обязанности. Министры сразу же стали злоупотреблять своей властью, особенно въ денежныхъ дѣлахъ, подрядахъ и т. п. Извѣстны также и тѣ столкновенія, которыя имѣлъ первый министръ юстиціи со своими коллегами, поведшія къ его отставкѣ [1]).

Кромѣ причинъ теоретическихъ, заключавшихся въ краткости и неясности перваго учрежденія министерствъ, были еще и причины другого свойства, происходившія вслѣдствіе выбора первыхъ министровъ и того недовѣрія, которое питалъ государь къ этимъ лицамъ: какъ извѣстно, министрами были назначены дѣльцы стараго закала, лично несимпатичные Александру I, за исключеніемъ одного графа Кочубея, занимавшаго средину между „молодыми" и „старыми" совѣтниками государя. Такъ, военнымъ министромъ былъ назначенъ — Вязмитиновъ, морскимъ—Мордвиновъ, иностранныхъ дѣлъ—графъ Воронцовъ, юстиціи — Державинъ, внутреннихъ дѣлъ—графъ Кочубей, коммерціи—графъ Румянцевъ, финансовъ — графъ Васильевъ и народнаго просвѣщенія — графъ Завадовскій. Въ помощники къ нѣкоторымъ изъ нихъ были назначены молодые сотрудники государя: Новосильцовъ—товарищемъ министра юстиціи, Чарторыйскій—иностранныхъ дѣлъ и Строгановъ—внутреннихъ дѣлъ.

Неудивительно, что такое министерство было составлено, по выраженію Завадовскаго, изъ „стихій противуборствующихъ" [2]). Мордвиновъ принужденъ былъ выйти въ отставку черезъ нѣсколько мѣсяцевъ послѣ

учрежденія министерствъ. Въ своемъ прошеніи объ отставкѣ онъ рѣзко указываетъ на нарушенія манифеста 8 сент. 1802 г., вслѣдствіе чего на министрѣ остается отвѣтственность, тогда какъ его дѣятельность парализуется сепаратными указами: „Силою манифеста каждый изъ министровъ поставленъ посредникомъ между государемъ и народомъ и подвергнутъ отвѣту за всѣ части его управленія. О семъ вѣдаетъ вся Имперія; но что черезъ объясненныя противоположности я, одинъ изъ носящихъ званіе министровъ, связываюсь въ способахъ дѣятельнаго перехожденія онаго и усиливаются время отъ времени препинанія въ моихъ распорядкахъ, сіе не многимъ только можетъ быть извѣстно“ [1]). Нѣсколько позже тѣ же причины вызвали прошеніе объ отставкѣ со стороны князя Чарторыйскаго (въ 1806 г.), въ которомъ князь объяснялъ, что по „духу“ учрежденія о министерствахъ государь долженъ бы быть избавленъ отъ вмѣшательства въ массу мелочей.

Вслѣдствіе этого единство въ управленіи нарушено, и министры явились совѣтниками, отвѣтственными передъ публикою, но не имѣющими вліянія на дѣла управленія [2]).

Съ другой стороны, отъ лицъ, близко стоявшихъ къ дѣлу, не могли укрыться недостатки новой машины, которыхъ старались избѣгнуть при учрежденіи министерствъ. И. И. Дмитріевъ, самъ министръ юстиціи, жалуется на развитіе различныхъ инстанцій, служащихъ къ проволочкѣ дѣла и къ ябедничеству, на случайность въ выборѣ министерскихъ чиновниковъ и т. д. [3]).

Всѣ приведенныя выше замѣчанія не совсѣмъ полно охватываютъ обстановку, въ которой пришлось дѣйствовать первымъ министерствамъ. Новое положеніе дѣлъ наиболѣе подробную характеристику получило

въ запискѣ графа Кочубея, представленной имъ государю въ 1806 г.

По словамъ Кочубея, первыя министерства состояли „изъ людей, не только не сходныхъ между собою въ правилахъ, но и не входящихъ даже въ тѣ главные виды, кои при учрежденіи министерства были предполагаемы. И сіе разнообразіе, съ самаго начала оказавшееся, не только впослѣдствіи не было отвращаемо, но даже было, можетъ-быть, главнымъ поводомъ заключеній, неблагонамѣреніемъ распространяемыхъ, что признано не безъ нужнымъ питать сей родъ противодѣйствія, въ томъ предположеніи, что отъ таковаго раздѣленія можетъ произойти болѣе пользы для вѣрности дѣлъ, нежели отъ единомыслія въ производствѣ оныхъ, какъ будто гдѣ есть на свѣтѣ правительство, въ которомъ по части управленія допускается раздѣленіе между исполнителей!“ Разномысліе среди министерствъ способствовало потерѣ „всякаго уваженія и довѣренности къ высшему правительству“ и распространяло неудовольствіе въ обществѣ. Единомысліе среди министровъ, о которомъ мечтаетъ Кочубей, должно было заключаться въ томъ, чтобы „люди, соединенные одною цѣлью въ ихъ должности, соединены были въ общихъ ихъ правилахъ и чтобъ всѣ виды ихъ съ точностію соотвѣтствовали видамъ Вашего Величества. Нельзя желать, чтобъ при разсужденіяхъ ихъ не было разногласій, но должно желать, чтобъ споры, производясь безъ личныхъ какихъ-либо побужденій, имѣли цѣлію единственную пользу предметовъ или дѣлъ, по коимъ они происходить могутъ, должно желать, чтобъ мѣры, принятыя въ Комитетѣ, хотя бы то было и противъ частнаго мнѣнія кого-либо изъ министровъ, удерживаемы были внѣ ихъ сословія такъ точно, какъ бы предложены они были всѣми ими совокупно. Должно желать, чтобъ министры не дозволяли себѣ обнаруживать въ Сенатѣ

или вообще предъ публикою мнѣній, противныхъ мѣрамъ, уже принятымъ, чтобъ никто изъ нихъ не присвоилъ себѣ права быть защитникомъ древнихъ установленій, противъ такъ называемыхъ новизнъ, вводимыхъ другими, словомъ, чтобъ при различіи мнѣній въ разсужденіяхъ одинъ былъ голосъ министерства въ исполненіи. Доколѣ въ составѣ его не будетъ сего единства, дотолѣ нельзя ожидать, чтобъ положенія правительства были единообразно понимаемы и уважаемы".

Если нельзя достигнуть выбора людей единомысленныхъ, то лучше, заявляетъ Кочубей, обратиться къ старому режиму,—„паки въ Сенатъ", чѣмъ оставаться при настоящей неопредѣленности и нетвердомъ ходѣ правительственныхъ дѣлъ [1]).

Другой знатокъ министерскаго начала и творецъ всей нынѣшней его системы, М. М. Сперанскій, также находилъ крупные недостатки учрежденія 1802 г. Въ своей извѣстной запискѣ о государственныхъ установленіяхъ онъ ссылается на докладъ министра внутреннихъ дѣлъ 1803 г. (по словамъ Державина, этотъ докладъ составленъ Сперанскимъ же), въ которомъ, главнымъ образомъ, подчеркивается сложность обрядовъ канцелярскихъ. Главные недостатки учрежденія 1802 г., по мнѣнію Сперанскаго, заключаются въ смѣшеніи дѣлъ и власти между Сенатомъ и министерствами, въ отсутствіи преградъ для самопроизвольныхъ дѣйствій министра и, наконецъ, въ неопредѣленности власти его и недостаткѣ отвѣтственности [2]).

Мы выслушали мнѣнія цѣлаго ряда современниковъ.

Одни изъ нихъ боялись новыхъ учрежденій потому, что видѣли въ нихъ начало государственнаго переворота, другіе, сообразивъ, что переворота ожидать нечего, увидѣли зло въ проявленіяхъ министерскаго произвола. Мы собрали мнѣнія такихъ современниковъ,

которые передаютъ намъ настроеніе тогдашняго общества, толки, слухи. Но, съ другой стороны, выше показано, что въ новыхъ учрежденіяхъ открылись дефекты самаго механизма. Можно было бы скептически отнестись къ голосамъ изъ публики. Но по вопросу за и противъ министерствъ высказались многіе государственные люди. Разобраться въ этихъ мнѣніяхъ представляетъ большой интересъ: тутъ мы имѣемъ дѣло съ цѣльными теоретическими взглядами, подкрѣпляемыми богатой практикой ихъ авторовъ.

Начнемъ съ защитниковъ теоріи единоличнаго министерскаго управленія. На первомъ планѣ, конечно, слѣдовало бы поставить М. М. Сперанскаго. Однако, онъ не вступалъ въ полемику съ противниками и о его взглядахъ можно судить по самому учрежденію министерствъ 1811 г., по запискѣ о государственныхъ установленіяхъ, наконецъ, по вводнымъ замѣчаніямъ къ проекту 1809 г. Въ общемъ теоретическая обосновка Сперанскаго сводится къ необходимости точнаго опредѣленія власти министровъ, строгой ихъ отвѣтственности и, наконецъ, къ комбинаціи совѣщательнаго начала, въ видѣ общаго присутствія отдѣленій министерства и совѣта министра, съ единоличною властью послѣдняго. Но, съ другой стороны, Сперанскій допускалъ широкую свободу дѣйствій отвѣтственной исполнительной власти: въ цѣляхъ упорядоченія и ускоренія управленія онъ считалъ необходимымъ создать въ государствѣ исполнительную власть, облеченную законными полномочіями и подлежащую законной же отвѣтственности. Сперанскій исправилъ министерскій Уставъ согласно своимъ воззрѣніямъ.

Впрочемъ, реформа, произведенная Сперанскимъ въ строѣ министерствъ, и его защита этого учрежденія стоятъ совершенно особнякомъ въ этомъ вопросѣ, потому что Сперанскій, на ряду съ установленіемъ ре-

альнаго контроля за дѣятельностью министровъ, на ряду съ уничтоженіемъ Комитета министровъ, стремился воздвигнуть такой государственный строй, который опирался бы на общественномъ мнѣніи, и въ которомъ общественные элементы принимали бы участіе. Однако надо отдать честь государственному такту Сперанскаго, что онъ не рѣшался нарушить священныя традиціи Сената въ тотъ періодъ своей дѣятельности, когда онъ не былъ еще призванъ для составленія общаго плана государственнаго преобразованія (см. его проектъ 1803—1804). Изъ этого, между прочимъ, видно, что Сперанскій, бывшій тогда правою рукою Кочубея, не могъ влiять на кампанію противъ Сената, веденную Кочубеемъ.

Болѣе подробное теоретическое обоснованіе министерствъ можно найти въ двухъ запискахъ графа Кочубея, тогдашняго министра внутреннихъ дѣлъ; одной изъ записокъ мы уже пользовались. Его теоретическія построенія были несложны и вообще отличались апріорнымъ характеромъ. По убѣжденію Кочубея, государственное управленіе имѣетъ три главныя и необходимыя свойства: единство и скорость дѣйствія, отвѣтственность его органовъ и общее всѣхъ частей соображеніе [1]). По мнѣнію Кочубея, эти мысли были положены въ основаніе при образованіи министерства: правительству желательно было дать необходимую связь, которой оно не имѣло, государю нужно было знать въ точности, какъ дѣйствуетъ государственная машина.

Образцомъ лучшаго устройства были признаны европейскія западныя государства, почему и явилось желаніе „поставить Россію въ нѣкоторое равенство съ державами, которыя привели управленія свои въ степень, соотвѣтственную просвѣщенію и обстоятельствамъ настоящаго времени“. Во всѣхъ этихъ доказательствахъ

лежитъ неясно выраженная мысль централизаціи государственнаго управленія.

Кочубей понимаетъ, что противъ министерствъ выдвинуты серьезныя доказательства и что въ учрежденіи министерствъ осталось много недодѣланнаго. Кочубей возражаетъ по первому поводу и стремится опредѣлить курсъ, по которому должны пойти министерства. Первый аргументъ противъ министерства заключался въ ихъ безотвѣтственности и въ возможности министерскаго деспотизма. Кочубей полагаетъ, вопреки дѣйствительности, что отчеты министровъ Сенату достаточно обезпечиваютъ отъ ихъ самовластія, почему вообще министерскій деспотизмъ не что иное какъ химера [1]). Даже болѣе того: нигдѣ въ Западной Европѣ отвѣтственность министровъ „не можетъ быть подвержена столь сильному и никакимъ препятствіямъ не подверженному взысканію, какъ въ формѣ Россійскаго самодержавнаго правленія“ [2]). Несмотря на это, Кочубей проводитъ цѣлый рядъ мыслей, утвержденіе коихъ закономъ должно было бы вести къ полной безотвѣтственности министра. Такъ, по мнѣнію Кочубея, министръ отвѣчаетъ только за то, что онъ подписываетъ, т.-е. онъ является безотвѣтственнымъ начальникомъ своихъ подчиненныхъ, имъ же самимъ назначенныхъ и вполнѣ отъ него зависящихъ. Кочубей стремится къ тому, чтобы снять даже тѣнь сенатскаго надзора. Сенатъ никоимъ образомъ не долженъ вмѣшиваться въ управленіе. Отъ него должны быть отняты нѣкоторыя функціи, которыя ему предоставлены закономъ. Такъ, министръ долженъ получить право распоряжаться суммами, не положенными по штату, докладывая о нихъ Комитету министровъ или государю; министръ указываетъ подвѣдомымъ ему мѣстамъ „способы въ исполненіи“ законовъ (т.-е. разъясненіе законовъ); министръ обращаетъ вниманіе на недоста-

токъ законовъ какой-либо отрасли управленія, т.-е. ему принадлежитъ иниціатива закона; въ случаѣ отсутствія закона министръ своимъ предписаніемъ „развязываетъ затрудненіе“, если время не терпитъ, и затѣмъ докладываетъ государю. Снабженный такими полномочіями министръ фактически дѣйствуетъ безконтрольно потому, что Сенатъ получаетъ лишь годичный отчетъ министра и можетъ требовать объясненій по поводу его управленія [1]). Къ этому надо добавить, что губернскія учрежденія имѣютъ отношенія только къ министерству [2]). Полагая, что отвѣтственность министра совершенно обезпечивается Сенатомъ, Кочубей нигдѣ не задается вопросомъ о томъ, какое значеніе можетъ имѣть наблюденіе Сената, не имѣющаго средствъ провѣрить министра, въ томъ случаѣ, если отчетъ министра не будетъ одобренъ Сенатомъ, но въ то время получитъ Высочайшее утвержденіе.

Проводя далѣе идею объ отграниченіи министерствъ отъ Сената, Кочубей явился проводникомъ дальнѣйшей централизаціи государственнаго управленія. На этомъ пути не стояли старыя коллегіи. Кочубей исходилъ изъ той „истины“, что „корпусамъ“ несвойственно вѣдать правительственныя дѣла потому, что коллегія недостаточно отвѣтственна, „корпусу“ несвойственно также самолюбіе, которое побуждаетъ къ дѣятельности отдѣльную личность [3]). Исходя изъ этой основной мысли, Кочубей, уже черезъ восемь мѣсяцевъ послѣ учрежденія министерствъ, подалъ государю записку объ уничтоженіи коллегій; онъ признавалъ общее несоотвѣтствіе коллежскаго обряда съ министерскимъ управленіемъ. При своемъ установленіи коллегіи „были свойственны тогдашнія степени просвѣщенія и нравовъ, когда надо было связать злоупотребленіе власти многосложными формами“. Коллегіи отличаются „многотрудными обрядами“, задерживающими дѣло-

производство. Между министромъ и коллегіями происходитъ безцѣльная переписка. На этомъ основаніи министръ предлагалъ замѣнить коллегіи канцеляріями, установивъ строгій порядокъ и формы производства дѣлъ: одинъ чиновникъ могъ съ равнымъ успѣхомъ и даже скорѣе рѣшить тѣ дѣла, которыя ранѣе подлежали коллегіальному обряду. Эта записка и послужила поводомъ къ окончательному закрытію Петровскихъ коллегій. Но старое управленіе было еще не согласовано съ усиленною централизаціей въ области мѣстнаго управленія. Основныя черты губернскаго управленія заключались въ коллегіальности губернскаго правленія и въ наблюдательной дѣятельности губернскихъ прокуроровъ. И то и другое Кочубею представлялось аномаліей. Съ особенной рѣзкостью онъ возстаетъ противъ губернскихъ прокуроровъ, которые препятствуютъ успѣшной распорядительности губернатора, находятся съ нимъ въ непрерывныхъ пререканіяхъ, подрывая такимъ образомъ престижъ мѣстныхъ властей. На этомъ основаніи онъ требуетъ согласованія губернскаго управленія съ министерскимъ и большей самостоятельности губернскаго начальства [1]).

Такимъ образомъ, Кочубей въ своихъ государственныхъ взглядахъ являлся строгимъ централистомъ. Но намъ уже приходилось отмѣтить, что его представленія о министерскомъ началѣ были слишкомъ теоретичны: самъ Кочубей признавалъ, въ цитированной нами запискѣ 1806 г., что на практикѣ дѣятельность министровъ встрѣчала неодолимыя препятствія; въ качествѣ министра, къ которому даже расположенъ государь, Кочубей не могъ провести на практикѣ своихъ взглядовъ. Современники, принадлежавшіе къ противной партіи, отлично это понимали, но они не закрывали также глазъ и на то, что министръ, стѣсняемый въ однихъ случаяхъ, часто въ

мелочахъ, могъ проявлять свое самовластіе въ другихъ случаяхъ.

Прислушаемся къ тому, что же говорили противъ министерствъ государственные люди противнаго лагеря. И въ данномъ отношеніи почпнъ критики министерствъ въ ихъ тогдашнемъ видѣ принадлежитъ графу С. Р. Воронцову. Онъ не былъ принципіальнымъ противникомъ министерства, и былъ въ восторгѣ при первомъ извѣстіи о проектѣ. Но Воронцовъ представлялъ себѣ министерство въ формѣ проектируемаго имъ совѣта министровъ. Разумѣется новое министерство, даже и Комитетъ министровъ не удовлетворяли основнымъ его взглядамъ. Изъ-подъ пера С. Р. Воронцова вылилась самая рѣзкая критика министерствъ со многими пророческими указаніями на будущее. Поводомъ къ запискѣ Воронцова послужили отчетъ по министерству внутреннихъ дѣлъ и проекты наставленія министрамъ, составленные Кочубеемъ. Со взглядами Кочубея мы уже знакомы и знаемъ, что эти взгляды положены въ основу дальнѣйшаго развитія этого учрежденія. Вотъ почему очень интересно ознакомиться съ критикой новаго учрежденія, исходившей изъ-подъ пера такого умнаго, честнаго и образованнаго государственнаго мужа, какимъ былъ графъ Семенъ Романовичъ. Прежде всего Воронцовъ разбиваетъ доводы Кочубея (въ запискѣ по поводу отчета по Мин. Вн. Д. за 1803 г.) о томъ, что министерскій деспотизмъ невозможенъ потому, что министры суть лица „избранныя“: „Укажите мнѣ страну, гдѣ бы государь, чтобы назначить министра, прибѣгалъ къ гаданью на бобахъ, или металъ жребій... всѣ великіе визири въ Турціи, всѣ министры въ Персіи и въ Марокко суть равнымъ образомъ лица избранныя. Хорошо обезпеченіе противъ министерскаго деспотизма!“ „Кушелевъ, Обольяненовъ, необузданный Державинъ и другіе — были

также лица избранныя“. Предложеніе Кочубея, чтобы губернаторы давали отчетъ министрамъ помимо Сената, даетъ поводъ Воронцову развить свою мысль дальше. При такомъ положеніи Сената онъ не можетъ довести до свѣдѣнія государя о злоупотребленіяхъ власти, совершаемыхъ этими „избранными лицами“: „Государь останется въ невѣдѣніи о томъ, какъ управляются его подданные; ибо онъ будетъ получать доклады только отъ этихъ избранныхъ лицъ, которыя будутъ всегда въ одно и то же время и судьями и подсудимыми“. Государь не будетъ даже имѣть способа провѣрить свой выборъ. Сенатъ становится ненужнымъ и его слѣдуетъ упразднить. Воронцовъ не одобряетъ и того, что императорскіе указы объявляются министрами; министры мѣняются, про нихъ могутъ и не знать, а Сенатъ извѣстенъ и уважаемъ. Объявленіе указа Сенатомъ служитъ для населенія нѣкоторой гарантіей, что законъ изданъ послѣ предварительнаго разсмотрѣнія; между тѣмъ можетъ случиться, что министръ представитъ докладъ государю „безъ свидѣтелей“, когда государь могъ быть чѣмъ-нибудь развлеченъ и нерасположенъ обсудить доводы за и противъ предложеннаго къ подписанію указа“. Между тѣмъ Сенатъ, послѣ извѣстнаго инцидента съ предложеніемъ Потоцкаго, не рѣшится представить императорскому величеству о вредѣ изданнаго указа. При такихъ условіяхъ даже и въ этомъ отношеніи Сенатъ не можетъ контролировать министровъ. Представленіе Сенату министерскихъ отчетовъ—пустая формальность, такъ какъ министръ въ своихъ отчетахъ ссылается на обстоятельства, невѣдомыя Сенату. Скорбя о потерѣ Сенатомъ своихъ правъ, Воронцовъ указываетъ, что мысль Петра Великаго при учрежденіи Сената заключалась въ томъ, что „великая страна не можетъ быть управляема во всѣхъ частяхъ своихъ самимъ государемъ“, ввѣрить же управленіе

государства нѣсколькимъ лицамъ безъ надзора за ними значило бы „поставить десять или двѣнадцать деспотовъ“, потому что они легко могутъ ввести въ заблужденіе государя и онъ „не узнаетъ про ихъ злоупотребленія и вредъ, ими причиняемый“. Воронцовъ одобряетъ учрежденіе министерствъ, считаетъ ихъ необходимымъ, особенно признаетъ полезнымъ учрежденіемъ Комитетъ министровъ, потому что, по его мнѣнію, министры должны бы обсуждать всѣ дѣла въ присутствіи государя. Но сентябрьскіе уставы подверглись искаженію вслѣдствіе униженія Сената. Въ заключеніе Воронцовъ напоминаетъ Кочубею, что и онъ не останется долго на своемъ посту: слѣдуетъ только присмотрѣться къ быстрой смѣнѣ министровъ. И тогда вся Россія будетъ его упрекать въ томъ, что имъ „придуманъ, введенъ и укорененъ министерскій деспотизмъ, т.-е. величайшее бѣдствіе, ужаснѣйшій бичъ, отъ котораго страждутъ подданные и ослабѣваетъ любовь ихъ къ государю; ибо угнетаемый человѣкъ сначала проклинаетъ министра-угнетателя, а потомъ перестаетъ любить государя, попускающаго своимъ визирямъ угнетать несчастныхъ подданныхъ“. Воронцовъ понимаетъ разницу между министрами-фаворитами XVIII в. и новымъ министерствомъ: то было зло случайное, неузаконенное; теперь оно узаконено[1]).

Воронцовъ высказалъ свои мысли въ частномъ письмѣ къ Кочубею въ самомъ началѣ дѣятельности министерствъ; опытъ прошлаго далъ ему возможность высказать нѣкоторыя предположенія насчетъ будущаго; и чѣмъ дальше русскіе государственные люди присматривались къ дѣятельности министерствъ, тѣмъ болѣе они приходили къ заключеніямъ, высказаннымъ Воронцовымъ. Часто сами стоя во главѣ министерствъ, государственные люди должны были признаваться въ томъ, что новое министерское управленіе не придало

скорости въ исполненіи дѣлъ, не уничтожило канцелярщины и злоупотребленій: а между тѣмъ сдѣлало вполнѣ возможнымъ проявленіе министерскаго деспотизма и ничѣмъ не гарантируетъ отъ поспѣшныхъ и необдуманныхъ мѣръ.

Воронцовъ говорилъ о министерствахъ по учрежденіи 1802 г.; но послѣ реформы Сперанскаго положеніе дѣла не измѣнилось, даже ухудшилось, вслѣдствіе особыхъ полномочій, данныхъ Комитету министровъ. Наиболѣе основательную критику министерскаго Устава встрѣчаемъ въ запискѣ министра юстиціи Д. П. Трощинскаго.

Онъ находитъ, что самъ по себѣ Уставъ 8 сентября 1802 г. могъ бы представить достаточную гарантію хорошаго управленія, такъ какъ онъ не уничтожалъ коллегій и сохранялъ за Сенатомъ верховное право надзора[1]). Основная мысль Трощинскаго заключается въ томъ, что наилучшей формой управленія для Россіи могутъ быть только коллегіи. „Исключеніе всякаго произвола изъ государственнаго управленія есть цѣль коллежскаго обряда“. Самый обрядъ представляетъ собою „прозорливое сцѣпленіе“ всѣхъ средствъ, препятствующихъ нарушенію власти со стороны чиновниковъ[2]). Всякое дѣло въ коллегіяхъ должно быть рѣшено на точномъ основаніи закона, взвѣшивается многими лицами, подвержено постоянному и единообразному надзору; власть чиновника въ коллегіи строго ограничена, что препятствуетъ проявленію произвола; скорость въ рѣшеніи дѣлъ коллегіею гораздо болѣе обезпечена, чѣмъ при безконечной волокитѣ по министерскимъ канцеляріямъ[3]). Всѣхъ этихъ сторонъ не обезпечиваетъ министерское управленіе. Въ данномъ случаѣ чиновникъ обязанъ неограниченнымъ повиновеніемъ министру; но, не будучи подверженъ какому бы то ни было контролю, онъ легко можетъ злоупо-

треблять довѣренностью министра. Фактически министры находятся въ полномъ подчиненіи у своихъ чиновниковъ, являются ихъ „суперъ-арбитрами“, „слѣпымъ орудіемъ“ [1]). Фактически министръ все дѣлаетъ, не имѣя надъ собою никакого наблюденія; но и зависящіе отъ него органы, начиная отъ департаментовъ и кончая уѣздными управленіями, точно также остаются безъ контроля [2]). Всѣ подчиненные министру органы являются безгласными и безпрекословными исполнителями видовъ министра. Такая централизація „блеститъ наружностью, но ни мало не связываетъ произвола“.

При такихъ условіяхъ все государственное управленіе зависитъ отъ цѣлой цѣпи чиновниковъ, подвержено ихъ личнымъ цѣлямъ и взглядамъ, замедляется или ускоряется въ зависимости отъ массы случайностей. И все это облекается канцелярской тайной, сквозь которую не можетъ проникнуть никакое наблюденіе. Весьма несправедливо увлеченіе западно-европейскими порядками. Форма единоличнаго управленія употребляется во всѣхъ азіатскихъ государствахъ, но она здѣсь разорительна для государства, противоположна выгодамъ государя. Единоличная форма мыслима только или тогда, когда всѣ чиновники обладаютъ одинаковою честностью, или когда чиновники „встрѣчаютъ преграду въ народныхъ установленіяхъ, имѣющихъ достаточную силу для составленія противовѣсія ихъ произволовъ“ [3]). Эта очень важная мысль, которую дальше очень обстоятельно развиваетъ Троцинскій.

Министерства во Франціи или въ Англіи повели бы къ тѣмъ же послѣдствіямъ, какъ и правленіе азіатскихъ визирей, если бы эта форма „не была смягчаема непрерывнымъ бдѣніемъ народа, знающаго, удостовѣреннаго въ правахъ своихъ, обладающаго средствами

къ защитѣ сихъ правъ и противополагающаго непрестанныя преграды злоупотребленіямъ министровъ“ [1]). Правленіе въ этихъ государствахъ „только часть государства, въ Россіи же правленіе все; здѣсь правленіе возбуждается или общественною волею, или общественнымъ мнѣніемъ; въ Россіи же правленіе не встрѣчаетъ ни въ чемъ противодѣйствія и ничѣмъ не возбуждается за отсутствіемъ законныхъ установленій и общественнаго мнѣнія“. Поэтому въ Россіи должны существовать государственныя установленія, которыя должны предотвращать произволъ [2]). Въ самомъ дѣлѣ, въ Россіи низшій классъ общества не имѣетъ ни гражданскихъ ни политическихъ правъ, среднее состояніе не имѣетъ средствъ для охраненія своихъ правъ, а дворянство пользуется нѣкоторымъ вліяніемъ только въ качествѣ чиновниковъ. Однимъ словомъ, при безгласности народа, въ Россіи существуютъ только два класса, „управляющіе и управляемые“, изъ которыхъ первые могутъ дѣлать все, а послѣдніе ничего, даже въ законномъ пользованіи небольшимъ числомъ правъ и преимуществъ, „дарованныхъ законами“. При такихъ условіяхъ правленіе приметъ совершенно олигархическій характеръ, если государь не будетъ защитою притѣсняемыхъ [3]). Но наблюденіе за исполненіемъ законовъ является самою главною задачею, а это возможно только при коллежской формѣ управленія и при наблюденіи со стороны прокуратуры [4]). Законы сами по себѣ безгласны; ни судья ни чиновникъ, къ которымъ законы обращаются, не могутъ наблюдать за собою, почему и необходимо наблюденіе со стороны особаго учрежденія [5]). Между тѣмъ наблюденіе начальниковъ за подчиненными является не болѣе, какъ игрою словъ [6]).

Развивъ свое общее положеніе, Трощинскій подвергаетъ жестокой критикѣ ту часть установленія

1810—1811 г.г., которая говоритъ о предѣлахъ власти министровъ. По закону министры „суть орудія верховно-исполнительной власти“. Въ этомъ отношеніи министры должны бы явиться „орудіями невинными, ни за что не отвѣчающими[1]). Въ дѣйствительности власть министра не имѣетъ никакихъ предѣловъ, а отсюда и нѣтъ предѣловъ власти подчиненныхъ имъ чиновниковъ[2]); но съ другой стороны и отвѣтственность министровъ, по мнѣнію Трощинскаго, сводится къ слѣдующему: по закону министры не отвѣтственны за то, что они дѣлаютъ, и подвержены неопредѣленной отвѣтственности за то, чего они не дѣлаютъ[3]).

Трощинскаго часто обвиняютъ въ томъ, что его критика министерскихъ учрежденій является пристрастной, направленной противъ Сперанскаго. Нельзя отрицать извѣстной раздражительности, проявляемой авторомъ записки. Но въ то же время нельзя не признать того, что основная мысль записки о значеніи коллежскаго управленія основана на глубокихъ соображеніяхъ и на опытѣ генералъ-прокурора, при дѣйствіи коллегій, и министра, при новомъ министерскомъ Уставѣ. Немного позже, графъ Д. А. Гурьевъ, тогдашній министръ финансовъ, также въ своей запискѣ настоятельно совѣтовалъ возвращеніе къ коллегіальной формѣ управленія и исполнительной роли Сената, исходя изъ той же основной мысли и указывая на рядъ практическихъ недостатковъ устава[4]). И чѣмъ дальше продолжала дѣйствовать министерская машина, тѣмъ рельефнѣе въ ней стали сказываться недостатки, намѣченные первыми ея критиками. Въ этомъ отношеніи любопытный матерьялъ представляютъ собою журналы Особаго Комитета, учрежденнаго 6 декабря 1826 г. подъ предсѣдательствомъ графа Кочубея.

Въ Комитетѣ 6 декабря работали государственные люди при условіяхъ, исключающихъ личные или

партійные счеты въ вопросахъ, касающихся министерскаго начала: не всѣ его члены принимали участіе въ преобразованіяхъ начала XIX в., и вообще условія и задачи ихъ дѣятельности были совершенно иныя. Въ этомъ отношеніи сужденія членовъ Комитета представляютъ особый интересъ: ими въ послѣдній разъ было подвергнуто анализу министерское начало въ Россіи при условіяхъ неограниченной монархіи.

Главный упрекъ министерствамъ, высказанный въ началѣ Николаевскаго царствованія,—министерскій деспотизмъ, не оправдываемый скоростью въ рѣшеніи дѣлъ; въ связи съ этимъ стоитъ широкое и неопредѣленное вліяніе Комитета Министровъ.

Знакомство съ высказанными тогда взглядами мы начнемъ съ записки Мордвинова, относящейся къ 1826 г. Ея нѣтъ въ дѣлахъ Комитета 6 декабря, но время ея составленія и самый характеръ ея указываютъ, что мы имѣемъ дѣло съ запиской или читанной въ самомъ Комитетѣ, или во всякомъ случаѣ предназначавшейся для него, наконецъ, въ крайнемъ случаѣ, составленной по поводу работы Комитета. По мнѣнію Мордвинова, Александръ I, учредивъ министерства, дозволилъ министрамъ „отступать отъ законовъ, но только отвѣчать за послѣдствія". Съ тѣхъ поръ въ правленіи Россіи не всегда слѣдовали законамъ, а большею частью оно стало производиться по министерскимъ мнѣніямъ, кои государь императоръ утверждаетъ, и мнѣнія часто замѣняли законы. Сколько ни уважительна была для таковой перемѣны причина, и сколь, повидимому, ни полезнымъ казалось учрежденіе Министерствъ, но уничтоженіе власти, исполняющей свято законы, и замѣщеніе оной другою, ничѣмъ не ограниченною и свободною, по умозаключеніямъ своимъ дѣйствующей, могло содѣлать управленіе Россіи не твердымъ, часто измѣняемымъ, часто произвольнымъ, всегда

зависящимъ отъ умственныхъ способностей и душевныхъ качествъ правителей". Сила законовъ такимъ образомъ ослабѣла. Стали возникать различныя неудобства, особенно когда министры успѣли устранить отъ себя отвѣтственность за свои дѣянія. Только отвѣтственность министровъ могла бы „воздерживать самовластіе" ихъ, „остановить самонадѣянность", „оградить права личныя и до собственности относящіяся подвластныхъ имъ людей, и увеличить ихъ заботливость о доставленіи каждому и всѣмъ вообще высшей степени благосостоянія". Но министры, для избѣжанія отвѣтственности, открыли выходъ—Комитетъ Министровъ. Они вносятъ въ Комитетъ даже мелочныя дѣла: всякое дѣло въ такомъ случаѣ разрѣшается Комитетомъ и утверждается государемъ. Этому стали слѣдовать и подчиненныя мѣста; никто законно не можетъ быть преслѣдуемъ. Директоры департаментовъ безмолвствуютъ, такъ какъ судьба ихъ въ рукахъ министровъ. Отсюда замедленіе въ дѣлахъ и исполненіе ихъ замѣняется бумагописаніемъ: бумаги размножились и дѣло, которое могло быть исполнено капитанъ-исправникомъ или городничимъ, проходитъ во всѣ высшія инстанціи. Особенно потерпѣло при министерствахъ правосудіе, потому что тяжебныя дѣла стали поступать въ Комитетъ Министровъ.

Необходимо поэтому провести принципъ раздѣленія властей. Чтобы возстановить порядокъ, надо возстановить при министрахъ коллегіи. Въ заключеніе Мордвиновъ доказываетъ преимущества коллегіальнаго управленія, ссылаясь, между прочимъ, и на доказательство, высказанное при Петровскихъ Регламентахъ.

Въ самомъ Комитетѣ 6 декабря два лица подвергли основательной критикѣ составъ высшихъ учрежденій въ Россіи: мы имѣемъ въ виду записки статсъ-секретаря Балугьянскаго и графа Гурьева.

Характеризуя министерскую власть въ Россіи, Балугьянскій обращаетъ вниманіе на слѣдующіе ея недостатки. Недостатокъ въ порядкѣ изданія законовъ заключается въ томъ, что Комитетъ Министровъ завладѣлъ всей законодательной властью и сверхъ того министры подносятъ узаконенія прямо на утвержденіе государя о такихъ предметахъ, которые по существу своему требуютъ предварительнаго разсмотрѣнія въ Государственномъ Совѣтѣ. Такое отступленіе отъ законнаго пути, какъ это доказываетъ исторія, ведетъ государство „въ разстройство и умъ подданныхъ въ замѣшательство". Захвативъ въ свои руки много власти, Комитетъ Министровъ занимается мелочами, отнимающими много времени у его членовъ. Недостатки министерской власти заключаются въ неопредѣленности власти министровъ, въ многочисленности чиновничества и безконечности письмоводства. Характеризуя министерскій строй, Балугьянскій подчеркиваетъ крайній его бюрократизмъ, безконечное „движеніе дѣлъ" и произволъ министровъ. Заваленный мелочами, министръ только подписываетъ множество бумагъ, которыя очень медленно движутся по канцеляріи. Чиновники фактически не знаютъ никакой отвѣтственности. Между тѣмъ „произволъ и деспотизмъ всѣхъ чиновниковъ отъ министра до послѣдняго. Въ нашемъ вѣкѣ гдѣ деспотизмъ? въ царяхъ! Взглянемъ на европейскихъ государей! гдѣ деспотизмъ? Онъ есть въ управляющихъ мѣстахъ и лицахъ, дѣйствующихъ съ совершенно неопредѣленною властью, въ замѣшательствѣ порядка и производствѣ дѣлъ". При всемъ томъ масса мелочей представляется на усмотрѣніе государя такъ, что государь является министромъ всѣхъ министровъ. Способъ исправленія указанныхъ недостатковъ Балугьянскій видитъ въ нѣкоторыхъ мѣрахъ сокращенія дѣлопроизводства и въ превращеніи министра въ пред-

сѣдателя коллегіи. Отсюда проистечетъ цѣлый рядъ весьма важныхъ послѣдствій, начиная съ удовлетворенія общественнаго мнѣнія, болѣе довѣряющаго въ Россіи коллегіальному управленію, и пресѣченія министерскаго произвола. Въ защиту коллегіальности министерскаго управленія Балугьянскій приводитъ весьма важное соображеніе: по его мнѣнію, министерство не есть исполнительный органъ, но правительственный. Кругъ дѣйствій министерства заключается въ соображеніи проектовъ, предписаній, рѣшеній, разсмотрѣніи счетовъ и отчетовъ. Исполненіе же производится подчиненными уже органами. Въ этомъ опредѣленіи заключается не малый интересъ и оно вѣрно характеризуетъ дѣятельность министровъ, только въ послѣднее время идущихъ на пути превращенія въ исполнительные органы.

Записка министра финансовъ Гурьева, сочиненная еще въ 1816 г. и разсматривавшаяся въ Комитетѣ 6 декабря, стоитъ почти на той же точкѣ зрѣнія, какъ и записка предыдущаго автора; она также рекомендуетъ превратить департаменты въ коллегіи. Такой совѣтъ при министрѣ имѣлъ бы „объясняющій“ голосъ; однако министры всѣ проекты законовъ и указовъ обязаны вносить въ Сенатъ, а остальное рѣшать собственною властью. Сенатъ же долженъ явиться высшимъ правительственнымъ учрежденіемъ съ раздѣленіемъ на департаменты, соотвѣтственно министерствамъ. Такимъ образомъ министръ оказался бы посредникомъ между двумя совѣтами: коллегіей при министерствѣ, подготовляющей проекты законовъ подъ его руководствомъ, и коллегіей сенатской, окончательно разсматривающей проектъ.

Интересно, что Комитетъ 6 декабря склонился къ мысли объ учрежденіи при министрахъ особыхъ совѣтовъ съ широкой компетенціею, изъ лицъ, не зависся-

щихъ отъ министра: такъ дѣло стояло въ засѣданіи 26 января, хотя въ послѣдующихъ засѣданіяхъ компетенція этого совѣта была сильно понижена [1]).

IV.

Мы познакомились съ одной стороны съ исторіей возникновенія министровъ въ Россіи и упадка стараго Сената, съ другой — съ тѣмъ родомъ мнѣній, который былъ высказанъ, съ точки зрѣнія теоретической и общественной, о новомъ учрежденіи. Выводы той и другой части нашей статьи были уже не разъ подчеркнуты и нѣтъ нужды ихъ повторять. Но историкъ разсматриваетъ данное явленіе не только съ точки зрѣнія той общественной атмосферы, въ которой оно рождается: желательно еще уяснить себѣ смыслъ и происхожденіе самаго историческаго факта.

Прежде всего изслѣдованное явленіе замѣчательно тѣмъ, что возбудило въ высшей мѣрѣ общественный интересъ, такъ рѣдко пробуждающійся въ Россіи. Положимъ, Екатерининская эпоха чревата событіями высокой политической важности, будившими общество; слѣдуетъ помнить также и вліяніе на умы „просвѣщеннаго вѣка". И, тѣмъ не менѣе, было бы ошибкою только этими, въ извѣстной мѣрѣ внѣшними, моментами объяснять общественное настроеніе, такъ рѣзко высказавшееся по данному вопросу; такое объясненіе было бы близорукимъ.

Русское общество XVIII в. видѣло въ Сенатѣ, хотя и часто упадавшемъ подъ давленіемъ болѣе сильныхъ учрежденій и лицъ, политическую опору, органъ, при помощи котораго общество проводило свои взгляды; даже болѣе того: Сенатъ былъ органомъ, при помощи котораго оно принимало участіе въ управленіи государствомъ. Фактически Сенатъ XVIII в. былъ учре-

жденіемъ политическимъ, и такъ на него смотрѣли современники. Разумѣется, говоря о русскомъ обществѣ XVIII в., надо имѣть въ виду существенную оговорку: подъ обществомъ надо разумѣть дворянство, и преимущественно то многочисленное родовитое дворянство, которое служило въ обѣихъ столицахъ или которое имѣло неослабѣвающія съ ними связи; это дворянство было весьма вліятельно. Въ рукахъ этого общества фактически находилось управленіе страной: почти на всѣ должности опредѣленіе шло изъ Сената, а на сенаторовъ всегда можно было, при тогдашнихъ сильно развитыхъ родственныхъ и другихъ связяхъ, произвести давленіе. Прибавьте къ этому права личныя и по управленію и самоуправленію, дарованныя жалованной грамотой дворянству, и станетъ яснымъ, что жалованная грамата и Сенатъ могли казаться своего рода конституціонными гарантіями для тогдашняго дворянства, дававшими имъ личныя и имущественныя привилегіи и обезпечивавшими участіе въ управленіи страной.

Такимъ образомъ, отстаиваніе правъ Сената и подчиненныхъ ему коллегій имѣло глубокій политическій смыслъ для людей или не предвидѣвшихъ возможности получить иныя гарантіи, или не стремившихся къ нимъ.

Въ XVIII в. управленіе и законодательство складывались изъ двухъ группъ—Сената и коллегій, при чемъ Сенатъ иногда законодательствовалъ, и представителя верховной власти съ окружающими его лицами, съ дворомъ (но не учрежденіями, что очень важно). Монархъ, согласно строю существовавшихъ узаконеній, только законодательствовалъ, но не управлялъ; слѣдовательно, примѣненіе закона во всей его полнотѣ принадлежало Сенату съ подчиненными ему органами. Конечно, на практикѣ такого планомѣрнаго расчлененія

управленія и законодательства не было, ибо монархъ ничѣмъ не былъ ограниченъ и всякое его повелѣніе было закономъ. Но вмѣшательство верховной власти въ порядкѣ исполнительномъ или судебномъ было актомъ сравнительно рѣдкимъ, случайнымъ, изрѣдка прорѣзывавшимъ судебно-административную атмосферу; такіе факты касались обыкновенно вліятельныхъ лицъ, между тѣмъ какъ сѣренькая будничная жизнь, въ направленіи административномъ и судебномъ, текла совершенно самостоятельно, не направляемая представителемъ верховной власти. Только Екатерининская эпоха, столь не любимая консерваторами начала XIX в., была такимъ временемъ, когда власть начинала становиться въ болѣе непосредственныя отношенія къ объекту управленія.

Итакъ, въ XVIII в. Россія управлялась не лицами, но учрежденіями. Основная правительственная машина находилась въ рукахъ коллегій, подчиненныхъ Сенату. Коллегіи за разъясненіями обращались въ Сенатъ. Сенатъ же хранилъ и объяснялъ законы и контролировалъ коллегіи и губерніи. Хотя Сенатъ самъ переживалъ періоды униженія, но и тогда для коллегій онъ представлялъ грозную силу. Дѣятельность Сената запечатлѣна чертами, которыя снискали ему всеобщее уваженіе современниковъ. Правда, Сенатъ имѣлъ одинъ недостатокъ: обладая обширными полномочіями, онъ не имѣлъ прямой и непосредственной связи съ носителемъ верховной власти. Генералъ-прокуроръ, „око“ государево, иногда оказывался между государемъ и Сенатомъ, иногда терялъ всякое значеніе. Петръ Великій непосредственно сносился съ „господами—сенатомъ“, но для его преемниковъ это оказалось не подъ силу. Между государемъ и Сенатомъ появляются новыя учрежденія, какъ Верховный Тайный Совѣтъ и Кабинетъ,—съ законодательными полномочіями (Каби-

нетъ—во вторую половину своего существованія); или учрежденія съ совѣщательною или исполнительною компетенціями, каковы Кабинетъ въ началѣ своего существованія, Конференція при Елизаветѣ и Совѣты при Петрѣ III и Екатеринѣ II. При помощи всѣхъ этихъ учрежденій верховная власть проявляла свою волю.

Каковъ бы ни былъ характеръ этихъ учрежденій, но для политическихъ умовъ XVII в. они являлись отступленіями отъ нормальнаго порядка вещей; общество относилось къ нимъ съ ненавистью и надеждою на скорое прекращеніе. Иногда изъ среды самого общества исходилъ протестъ и оно бралось за оружіе для совершенія безкровной революціи. На ряду съ учрежденіями господствовалъ фаворъ. Но фаворъ чувствовалъ себя надменно и стыдливо, закрываясь лицами и учрежденіями (даже при Биронѣ). Фаворъ вноситъ въ управленіе безпорядокъ, путаницу въ дѣла, выхватывая у власти указы, едва ли не чаще по дѣламъ личнаго свойства, рѣдко по общественнымъ. Такимъ образомъ, и фаворъ мало затрогивалъ среднія учрежденія, т.-е. коллегіи, губерніи, частью и Сенатъ.

Такъ, съ какой бы мы точки зрѣнія не разсматривали административный и судебный строй XVIII в., мы во всякомъ случаѣ вынесемъ убѣжденіе, что этотъ строй направлялся учрежденіями, подчиненными опредѣленнымъ законамъ. Эта правительственная машина была нѣсколько сложная, неповоротливая. Но въ ней были и хорошія, здоровыя стороны: учрежденія были слишкомъ удалены отъ власти, дѣйствовали на основаніи законовъ, и самая удаленность давала мало поводовъ по мелкимъ случаямъ издавать новые законы. Этимъ и объясняется относительная прочность Петровскихъ учрежденій.

Если взвѣсить все вышесказанное, то станетъ понятнымъ, почему русскіе люди XVIII в. боялись влія-

нія въ управленіи лицъ и предпочитали коллегіальный строй. Для нихъ было понятно, что съ появленіемъ у трона министровъ—фаворитовъ съ облеченною закономъ властію, вліяніе дворянскаго общества неминуемо должно было пасть. При сильно развитыхъ родственныхъ и другихъ связяхъ, въ многочисленной средѣ членовъ коллегіи и Сената всякая дворянская семья могла найти себѣ заступниковъ и ходатаевъ, что должно было сократиться при появленіи министровъ. Было и еще соображеніе: коллегіи и Сенатъ — мѣста подчиненныя, на нихъ можно было жаловаться. Но какъ апеллировать на министра, облеченнаго довѣріемъ свыше? Въ мѣстномъ управленіи тоже послѣдовалъ переломъ: съ губернаторомъ, назначеннымъ Сенатомъ, спорить было легче, чѣмъ съ губернаторомъ, избраннымъ министромъ.

Все сказанное—одна сторона въ исторіи изучаемаго учрежденія. Но въ немъ есть еще и другая сторона. Несмотря на все противорѣчіе съ коллегіальными порядками XVIII в., министерства, однако, явились не неожиданно, и почва для нихъ нарастала въ періодъ господства коллегій. Все это уже очень хорошо выяснено въ литературѣ, и повторять здѣсь нѣтъ нужды. Надо всегда только помнить, что вмѣстѣ съ министерствами народилось еще новое учрежденіе въ видѣ Комитета Министровъ.

Напомнимъ, что министерскій комитетъ какъ бы случайно промелькнулъ въ Учрежденіи 1802 г., совсѣмъ не предполагался Учрежденіемъ 1810 г., но, тѣмъ не менѣе, въ силу указовъ императора Александра I, 1805, 1808 и 1812 г., получилъ огромное вліяніе надѣла и сдѣлался важнѣйшимъ учрежденіемъ въ государствѣ. Права Сената и Государственнаго Совѣта были смяты.

Въ теченіе XVIII в. время отъ времени нарастали учрежденія, напоминающія собою Комитетъ Министровъ

и появлялись лица съ полномочіями министровъ. Екатерина II предпочитала поручать извѣстные роды дѣлъ отдѣльнымъ лицамъ; такимъ образомъ она подрывала коллегіи и положила начало министерствамъ. При помощи своихъ довѣренныхъ лицъ она входила въ непосредственное управленіе государствомъ. Но министры Екатерины II не составляли никакого особаго Комитета. Прецедентъ министерскаго Комитета былъ раньше: съ извѣстными ограниченіями, такіе прецеденты надо видѣть и въ Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ и въ Кабинетѣ Министровъ. Ихъ законодательная компетенція является прямой предшественницей таковой же компетенціи Комитета: законодательная власть всѣхъ этихъ учрежденій основывалась на томъ, что государь или присутствовалъ въ засѣданіяхъ, или же утверждалъ сдѣланныя ими предположенія. Съ другой стороны въ В. Т. Совѣтѣ и въ Кабинетѣ сидѣли президенты трехъ главныхъ коллегій, наиболѣе видные вельможи въ государствѣ, т.-е. представители министерствъ, на ряду съ членами, не имѣвшими портфелей, хотя иногда получавшими веденіе опредѣленнаго ряда дѣлъ. Такимъ образомъ, XVIII в. уже намѣтилъ какъ систему единоличнаго управленія въ видѣ министровъ, такъ и Комитетъ Министровъ. Законодательство XIX в., несмотря на убѣжденіе составителей учрежденія 1802 г. въ заимствованіи новой формы съ запада, оформило и дало окончательное преобладаніе такимъ учрежденіямъ, начало которымъ положено въ XVIII в.

Таково отношеніе министерствъ къ предшествующей имъ исторіи высшихъ учрежденій въ Россіи.

Но введеніе министерскаго управленія означало собою цѣлый переворотъ въ устройствѣ управленія. Критиками этого учрежденія намѣчены важнѣйшія стороны измѣненій, но и критики не все предвидѣли. Министерства вносили въ управленіе доведенную до

высшей степени централизацію, отъ квартальнаго до министра и выше. Но эта централизація бюрократическаго, бумажнаго характера, страшная снаружи, безопасная для исполнителей по существу. Она вводила въ управленіе личный элементъ и личныя отношенія. Будучи неограниченнымъ выразителемъ верховной власти, она поставила органы свои въ положеніе, при которомъ контроль ихъ дѣятельности, даже жалобы на нихъ явились бы критикой учрежденія, не подлежащаго никакой критикѣ. Поэтому быстро исчезаютъ всѣ выработанныя XVIII в. формы контроля дѣятельности администраціи: принижена прокуратура, отмѣнены сенаторскія ревизіи, вышелъ изъ примѣненія исконный русскій обычій челобитій и непосредственнаго обращенія къ верховной власти со стороны подданныхъ, столь смягчавшій управленіе даже въ XVII вѣкѣ. Не говоримъ уже о такихъ явленіяхъ, какъ полное смѣшеніе административныхъ распоряженій съ законодательными постановленіями, періодами даже полное прекращеніе планомѣрной законодательной дѣятельности и т. п. явленіяхъ, хорошо освѣщенныхъ критиками новыхъ учрежденій. Можно согласиться съ послѣдними, что министерства при русскомъ государственномъ строѣ внесли много нежелательныхъ въ управленіе явленій и не уничтожили тѣхъ недостатковъ, противъ которыхъ они были направлены.

Примѣчанія.

Стр. 6: 1) Дмитріевъ, Взглядъ на мою жизнь, р. 181.

Стр. 7: 1) Пыпинъ, Общ. движ. при Ал. I: Градовскій, Высшая админ. въ Россіи и генер.-прокуроры; Шильдеръ, Импер. Александръ I, т. II; Дмитріевъ въ ст. о Сперанскомъ; Щегловъ въ своей Ист. Гос. Сов. 2) Пыпинъ, Общ. дв., р. 71. 3) Ibidem, р. 75.

Стр. 8: 1) Ibidem, р. 82. 2) Щегловъ, Госуд. Сов. въ Р., I, 727. 3) Ibidem, р. 88. 4) Настоящая статья написана въ „Вѣстн. вс. ист.", напечатана до появленія въ свѣтъ почтеннаго изслѣдованія Великаго Князя Николая Михайловича о графѣ Строгановѣ, обогатившаго науку изданіемъ подлинныхъ протоколовъ Н. К. При переизданіи статьи нами внесены необходимыя исправленія, вызванныя появленіемъ названнаго труда, хотя нашъ общій взглядъ на дѣятельность Н. К. не могъ измѣниться даже и послѣ изданія подлинныхъ протоколовъ.

Стр. 9: 1) Архивъ кн. Воронцова, т. XXX, р 264. 2) Щегловъ Госуд. Сов. въ ц. Ал. I, р. 124. 3) Memoires, I, р. 124.

Стр. 10: 1) Memoires, I, 272. 2) Арх. Вор., XII, 274. 3) Арх. Вор. XIV, 124.

Стр. 11: 1) Сбор. И. Р. И. О., т. XC, р. 209. 2) Ср. въ протоколахъ Н. К. 3) Богдановичъ, Ист. ц. Ал. I, I, 170. 4) Ibidem, р. 73. 5) Вел. кн. Николай Михайловичъ, гр. Строгановъ, II, 192.

Стр. 12: 1) Рус. Арх., 1871 г., р. 715.

Стр. 13: 1) Проток. Н. К., 42—3 (Богдановичъ).

Стр. 14: 1) Ibidem, р. 46, 50, 51, 61. 2) Mem., I, 271.

Стр. 15: 1) Mem., 269.

Стр. 16: 1) Шильдеръ 331—2.

Стр. 17: 1) Графъ Строгановъ, т. I, р. 94 и т. II, р. 25. 2) Шильдеръ, 339. 3) Гр. Строгановъ, II, 28.

Стр. 18: 1) Ibid., II, 40—41. 2) Шильдеръ, II, 342. 3) Въ прил. у Богдановича.

Стр. 19: 1) См. въ ст. Коркунова о проектѣ Державина „Сборникъ статей". 2) Богдановичъ, I, 131, Зап. Строганова, 331 и 333. 3) Гр. Строгановъ, II, 61, 101. 4) Ibidem, 100, 139.
Стр. 20: 1) Протоколы Н. К, 40—1, 77, 77 и др.
Стр. 21: 1) Mem., I, 267. 2) Ibidem, 271, Богдановичъ I. 3) Mem., 270. 4) Mem., 320.
Стр. 22: 1) Mem., 305. 2) Проток. Н. К., Щегловъ, Гос. Сов. при А. I, 173. 3) Щегловъ, Гос. Сов. при А. I.
Стр. 23: 1) Арх. Вор. XII, 264. 2) Ibidem, 267.
Стр. 26: 1) Чтенія, 1864, кн. I. Стр. 24.
Стр. 27: 1) Арх. Воронц., т. XXIX, р. 461.
Стр. 28: 1) Арх. Воронц. т. XII, р. 457. 2) Ibidem, р. 462.
Стр. 29: 1) Шильдеръ, т. II, р. 76. 2) Коркуновъ, Сб. статей.
Стр. 31: 1) Архивъ гр. Мордвиновыхъ, т. Ш.
Стр. 33: 1) Memoires, т. I, р. 304—307.
Стр. 34: 1) Протоколы, р. 84. (по Богдановичу). 2) Ibidem. 45. 3) Протоколы, р. 48, 49, 56.
Стр. 35) 1) Протоколы 39. 2) Ibidem. 56, 57. 3) Ibidem, 60. 4) Ibidem, ст. 59.
Стр. 36:1) Ibidem, 70. 2) Ibidem, 97.
Стр. 39: 1) Русск. Арх. 1874, 996, 1019. 2) Арх. Воронц. т. X, р. 98;
Стр 40: 1) Czartoryski. Mémoir. I, 313. 2) Протоколы, 46. (Богдановичъ). 3) Ibidem, 48.
Стр. 41: 1) Ibidem, 53, 4.
Стр. 42: 1) Ibidem, 65.
Стр. 43: 1) Ibidem, р. 65. 2) Ibidem, 79.
Стр. 44: 1) Ibidem, р. 81. 2) Ibidem, р. 81. 3) Ibidem, р. 73.
Стр. 45: 1) Ibidem, 73.
Стр. 46: 1) Сбор. соч., т. I, р. 289.
Стр. 48: 1) Tourgeneff, La Russie, II, р. 201.
Стр. 51: 1) Записки Рунича въ „Русской Старинѣ" 1901 г., февр. р. 349—356.
Стр. 53: 1) Записка въ „Рус. Арх." 1870.
Стр. 54: 1) Записки Державина въ VI т. Соч. р. 877 сл. 2) Арх. Воронц. т. XII, р. 296.
Стр. 55: 1) Арх. Мордв. Ш, р. 70. 2) Арх. 1871 г., р. 712—714. 3) Взглядъ на мою жизнь, р. 183.
Стр. 57: 1) Сбор. И. Р. И. О., т. XC, р. 204—206. 2) Арх. ист. и практ. св. Калачева 1859 г., кн. III; а также Сборн. И. Р. И. О., т. XXX, р. 440.
Стр. 59: 1) Сб. И. Р. Ист. Общ., т. XC, р. 204.

Стр. 60: 1) Зап. 1803 г. Арх. Воронц. XI т., р. 452. 2) Зап. 1814 г., Сб. т. XC, р. 9.

Стр. 61: 1) Арх. Воронц. XI р., 463, 452—454. 2) Ibidem, p. 455. 3) Записка 1803 г., Арх. Вор. XI, 450.

Стр. 62: 1) Зап. 1806 г. Сборн., т. XC, р. 201, 210, Зап. 1814 г., р. 16.

Стр. 65: 1) Записка 1803 г., Русск. Арх. 1881 г., р. 155—161, тоже въ Арх. Воронц., т. XV.

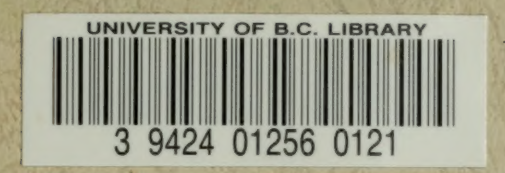
Стр. 66: 1) Сборн. И. Р. И. О., III., р. 34—35. 2) ib., 37. 3) ib., 38—39.

Стр. 67: 1) Ib., p. 41. 2) Ibidem, p. 43. 3) Ibidem, p. 45.

Стр. 68: 1) Ibidem, p. 48. 2) Ibidem, p. 49. 3) Ibidem, p. 55—56. 4) Ibid., p. 58. 5) Ibidem, p. 82. 6) Ibid., p. 83.

Стр. 69: 1) Ibid., p. 72. 2) Ibid., p. 74, 3) Ibidem, p. 75. 4) Сборникъ. т. XC р. 39.

Стр. 74: 1) Сб. И. Р. И. О., т. LXIV, р. 49 и 77.


UNIVERSITY OF B.C. LIBRARY
3 9424 01256 0121

